



**Universidade Jean Piaget**  
de Cabo Verde

**Cesaltina da Cruz Cabral**

## Parcerias Público-Privadas e Desenvolvimento do Município da Praia

**Universidade Jean Piaget de Cabo Verde**

Campus Universitário da Cidade da Praia  
Caixa Postal 775, Palmarejo Grande  
Cidade da Praia, Santiago  
Cabo Verde

10.11.12

**Parcerias Público-Privadas e Desenvolvimento do Município da Praia**

**Cesaltina da Cruz Cabral**

# **Parcerias Público-Privadas e Desenvolvimento do Município da Praia**

**Cesaltina da Cruz Cabral**, autora da monografia intitulada “**Parcerias Público-Privadas e Desenvolvimento do Município da Praia**”, declara que, salvo fontes devidamente citadas e referidas, o presente documento é fruto do seu trabalho pessoal, individual e original.

Cidade da Praia, a 10 de Novembro de 2012  
**Cesaltina da Cruz Cabral**

Memória Monográfica apresentada à Universidade Jean Piaget de Cabo Verde como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Licenciatura em Economia e Gestão - Auditoria Financeira.

*“ Valeu a Pena?  
Tudo Vale a Pena Se a  
Alma Não é Pequena”.*

*Fernando Pessoa In Mensagen, Mar Português*

## **Sumário**

O presente trabalho intitula-se “Parcerias Público Privadas e Desenvolvimento do Município da Praia” e enquadra-se no âmbito do curso de Economia e Gestão, Variante Auditoria Financeira, realizado pela Universidade Jean Piaget de Cabo Verde.

Actualmente discute-se muito sobre o financiamento do poder local através do modelo de parcerias público-privadas (PPP), como forma de garantir a realização de investimentos, públicos que de outra forma, teriam a sua realização impossibilitada ou condicionada.

O governo central e as autarquias locais, em particular, têm aproveitado desse modelo de parceria para resolver os problemas mais emergentes da população e da sociedade em geral, concebendo parcerias em diversas áreas e sectores de actividade garantindo, dessa forma, o desenvolvimento sócio-económico de Cabo Verde e de cada município.

O presente trabalho tem como principal objectivo analisar a contribuição das parcerias público-privadas para o desenvolvimento do município da Praia, tendo em conta que, as mesmas têm emergido como potencial mecanismo de suporte e de alternativa para suprir as deficiências do estado com o aumento da procura de serviços público e na insuficiência destes na mobilização de recursos para satisfazer as necessidades da população.

A pesquisa é de natureza qualitativa, sendo a recolha dos dados e das informações feito por meio do estudo documental. Do estudo realizado, chegou-se a conclusão que, as parcerias público-privadas têm sido um importante ferramenta na promoção de investimentos públicos (principalmente em infra-estruturas) e no desenvolvimento do município da Praia, na medida em que, a Câmara Municipal da Praia tem conseguido desenvolver inúmeros projectos sem as quais não seriam possível apenas com receitas da autarquia.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento; Parcerias; Público; Privado; Políticas; Públicas; Projectos;

## **Agradecimentos**

Depois de muito trabalho, dedicação e esforço, finalmente terminamos a presente obra que não seria possível sem a prestimosa colaboração de pessoas que guardo as melhores recordações durante esta caminhada.

Primeiro gostaria de agradecer a Deus por ter permitido que não esmorecesse e me ter dado força e coragem suficientes para não desistir, apesar das muitas dificuldades, e concluir este trabalho que muito me orgulha. Nele encontrei fé e sabedoria para essa longa caminhada.

Agradeço, em especial, àqueles que são a razão do meu viver. A minha mãe, Ricardina Moreira da Cruz, ao meu pai, José Cabral e os meus irmãos por todo o amor, carinho, encorajamento, dedicação e muitas palavras de incentivo nos momentos mais difíceis.

Ao meu colega Apolinário das Neves e ao meu amigo Paulo Tovar de Moraes por doarem seu precioso tempo para me ajudarem na revisão gramatical deste trabalho.

Não poderia deixar de expressar um agradecimento especial ao meu professor orientador, Cipriano Carvalho, pela paciência, dedicação e conhecimento que demonstrou durante a elaboração deste estudo.

Agradeço também ao meu grande amigo Orlando Santos e aos meus queridos colegas da faculdade, a todos os docentes, discentes e a todos que, de uma forma ou de outra, contribuíram para o sucesso da minha formatura.

**Um muito obrigado, à todos!**

## ÍNDICE

Introdução.....	14
1. Contextualização e problemática .....	14
2. Justificativa da escolha do tema .....	16
3. Pergunta de partida.....	17
4. Hipótese do trabalho.....	17
5. Objectivos do trabalho .....	17
5.1. Objectivo geral.....	17
5.2. Objectivos específicos .....	17
6. Estrutura do trabalho .....	18
Capítulo II: Abordagem teórica e metodológica .....	19
1.1. Apresentação de conceitos .....	19
1.2. Fundamentação teórica.....	26
1.2.1. Políticas de desenvolvimento .....	26
1.2.1.1. Estratégia nacional de desenvolvimento .....	29
1.2.1.2. O papel dos municípios na promoção do desenvolvimento em Cabo Verde .....	31
1.2.2. Parcerias público-privadas (ppp).....	33
1.2.2.2. Características das parcerias público-privadas .....	37
1.2.2.3. Avaliação prévia das parcerias público-privadas .....	39
1.2.2.4. Riscos e partilha de responsabilidades nas parcerias-público privadas.....	40
1.2.2.5. Perfil dos pagamentos das parcerias público-privadas .....	41
1.2.2.6. Vantagens e inconveniências das parcerias público-privadas .....	42
1.3. <i>Project finance</i> - pf.....	44
1.3.1. Características básicas do <i>project finance</i> .....	47
1.3.2. Vantagens do <i>project finance</i> .....	51
1.3.3. Riscos do <i>project finance</i> .....	51
1.3.4. Tipos de contractos do <i>project finance</i> .....	53
1.4. Metodologia .....	55
1.4.1. Procedimentos utilizados no estudo .....	55
Capítulo II: Município da Praia e o seu Desenvolvimento.....	57
2.1. Caracterização do Município da Praia.....	57
2.2. Actividades económicas .....	58
2.3. Tecido empresarial .....	61
2.5. Infra-estruturas públicas .....	63
2.6. Direitos, deveres e contas municipais .....	64
2.6.1. Regime financeiro municipal .....	66
2.6.2. Orçamento municipal .....	67
2.5.2. Financiamento das autarquias locais .....	69
Capítulo III: Parcerias Público-Privadas e Desenvolvimento do Município da Praia.....	80

## **Parcerias Público-Privadas e Desenvolvimento do Município da Praia**

3.1. Enquadramento legal e institucional das parcerias público-privadas em Cabo Verde .....	80
3.2. Elementos constitutivos da aprovação e lançamento de uma parceria público-privada em Cabo Verde .....	82
3.3. Projectos desenvolvidos no âmbito das parcerias público-privadas no município da Praia .....	83
Conclusão .....	99
Bibliografia .....	103



## Quadros

Quadro 1: Financiamento do projecto A (valores em escudos).....	89
Quadro 2: Beneficiários dos projectos.....	91
Quadro 3:Determinação dos <i>Cash Flows</i> (valores em escudos) .....	94
Quadro 4: Determinação dos indicadores de viabilidade.....	95
Quadro 5: Vantagens dos projectos .....	97

## Gráficos

Gráfico 1: % da população empregada por sector de actividade.....	59
Gráfico 2: Taxa de desemprego por concelho em 2010 .....	61
Gráfico 3: Evolução do número das empresas por Ilha (2000 a 2008) .....	62
Gráfico 4: Tecido empresarial do concelho por ramo de actividade .....	63
Gráfico 5: Evolução do orçamento da Câmara Municipal Praia de 2009 a 2011 .....	68
Gráfico 6: Transferência para os municípios em 2009 por fontes de financiamento .....	77
Gráfico 7: Valor dos investimentos em milhares de contos .....	86
Gráfico 8: Estrutura de financiamento dos projectos .....	88
Gráfico 9: Número de anos de concessão das parcerias por cada projecto .....	90

## Figuras

Figura 1: Partilha de risco e responsabilidade entre os parceiros.....	41
Figura 2: Perfil dos pagamentos numa parceria público-privada.....	42
Figura 3 Estrutura básica de um <i>Project Finance</i> .....	49

## Abreviaturas

<b>ADA</b>	Acordos de Delegação de Atribuições
<b>AL</b>	Autarquias Locais
<b>BRV</b>	Brava
<b>BV</b>	Boavista
<b>CF</b>	Corporate Finance
<b>CLSM</b>	Calheta de São Miguel
<b>CMP</b>	Câmara Municipal da Praia
<b>CPC</b>	Custo Público Comparável
<b>CRCV</b>	Constituição da Republica de Cabo Verde
<b>CTA</b>	Convenção de Transferência de Atribuições
<b>CV</b>	Cabo Verde
<b>DC</b>	Despesas Correntes
<b>DL</b>	Decreto- Lei
<b>DO</b>	Défi ce Orçamental
<b>EBI</b>	Ensino Básico Integrado
<b>EM</b>	Estatuto dos Municípios
<b>EUA</b>	Estados Unidos de América
<b>FFM</b>	Fundo Financeiro Municipal
<b>FMC</b>	Fundo Municipal Comum
<b>FSM</b>	Fundo de Solidariedade Municipal
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estatística
<b>IR</b>	Índice de Rentabilidade
<b>JV</b>	Joint Venture
<b>LCP</b>	Lei da Contratação Pública
<b>LFL</b>	Lei das Finanças Locais
<b>MCC</b>	Millennium Challenge Corporation
<b>MO</b>	Maio
<b>MP</b>	Município da Praia
<b>MS</b>	Mosteiros
<b>OE</b>	Orçamento do Estado
<b>OGE</b>	Orçamento Geral do Estado
<b>PDM</b>	Plano Desenvolvimento Municipal

<b>PF</b>	Project Finance
<b>PL</b>	Paúl
<b>PN</b>	Porto Novo
<b>PP</b>	Pontos Percentuais
<b>PPP</b>	Parceria Publico Privada
<b>PR</b>	Praia
<b>PRI</b>	Período de Recuperação do Investimento
<b>PSI</b>	Policy Support Instrument
<b>QUIBB</b>	Questionário Unificado de Indicadores Básicos de Bem-Estar
<b>RB</b>	Ribeira Brava
<b>RC</b>	Receitas Correntes
<b>RGS</b>	Ribeira Grande de Santiago
<b>RG</b>	Ribeira Grande
<b>SCT</b>	Santa Catarina
<b>SCF</b>	Santa Catarina do Fogo
<b>SD</b>	São Domingos
<b>SEE</b>	Sector Empresarial do Estado
<b>SF</b>	São Filipe
<b>SL</b>	Sal
<b>SLO</b>	São Lourenço dos Órgãos
<b>SPE</b>	Sociedade de Propósito
<b>SSD</b>	São Salvador do Mundo
<b>STC</b>	Santa Cruz
<b>SV</b>	São Vicente
<b>TC</b>	Tribunal de Contas
<b>TF</b>	Tarrafal
<b>TIR</b>	Taxa Interna de Rentabilidade
<b>TSN</b>	Tarrafal São Nicolau
<b>UE</b>	União Europeia
<b>VAL</b>	Valor Actualizado Liquido
<b>VALA</b>	Valor Actualizado Liquido Ajustado

## **Introdução**

---

### **1. Contextualização e Problemática**

O desenvolvimento económico coloca aos decisores sócio-económicos (Estados e privados) e não só, uma série de questões que se forem resolvidas positivamente beneficiariam o país e os municípios, em particular, em boa escala.

O que se espera dos decisores é precisão na análise das oportunidades existentes e da forma de actuação, identificando nichos de mercado onde investimentos geram lucro, emprego, crescimento empresarial, aumento do PIB (Produto Interno Bruto), a par do desenvolvimento do tecido económico e social.

Espera-se, no fundo, uma governação que envolva a capacidade de conceber, programar e executar políticas convergentes para o crescimento económico, a produtividade e o emprego e para a melhoria do desempenho da administração pública e do ambiente de negócios das comunidades e, sobretudo, para o desenvolvimento humano.

Foi na década de 90 que o governo empreendeu uma série de iniciativas com o propósito de transformar a então pequena economia fechada e gerida de forma centralizada, numa economia de mercado aberta e mista, com um sector público nos serviços essenciais e com o reforço da base privada, com uma crescente internacionalização.

A transferência de certas actividades para o sector privado é um ponto central neste processo e constitui uma marca dessa década.

Hoje, não resta dúvidas quanto ao modelo que Cabo Verde deverá seguir: “o sector privado deverá ser o principal protagonista das mudanças económicas e o motor do desenvolvimento económico no país.”<sup>1</sup>

Um sector empresarial privado baseado na competitividade, capaz de gerar empregos, contribuindo assim para elevar a qualidade de vida dos cabo-verdianos, numa sociedade onde haja mais empresas, maior capacidade de investimento, de empreendimento e de assunção dos riscos e menos dependência em relação ao Estado.

Ao Estado deve caber um papel fiscalizador, regulador e de garante do cumprimento da legislação e do bom funcionamento do sistema jurídico, assim como deve ser reservado um papel fundamental de manutenção dos sectores estratégicos.

É neste sentido que o Estado vem procurando formas de atrair o sector privado para áreas na qual tem sido até agora o maior interessado ou o maior provedor desses sectores. Uma das formas encontradas para a introdução dos privados em áreas que anteriormente estavam reservadas ao Estado tem sido o recurso às parcerias público-privadas (PPP).

É neste contexto que as PPP emergem hoje, como um mecanismo potencial de suporte que tem como principal objectivo desonerar o sector público dos gastos com grandes investimentos, aumentar a eficiência nos sectores impulsadores do fomento de infra-estruturas de forma a garantir investimentos contínuos e o respectivo retorno aos investidores.

Tendo em consideração que as autarquias e o Estado não dispõem de recursos (materiais e financeiros) suficientes para financiar a reforma e a ampliação de infra-estruturas e da prestação de serviços públicos de que a população necessita, as parcerias público-privadas aparecem como alternativa para a realização destes investimentos.

---

<sup>1</sup> NEVES, José Maria, (Junho de 2003), *in Revista Iniciativa*, vol. 0 pp. 18.

Apesar de ter sido já desenvolvidos vários projectos no âmbito das parcerias público-privadas tanto pela administração central como a nível do poder local, considerando que este é um tema novo e pouco explorado, uma das perguntas que fazemos é: De que forma as Parcerias Público Privadas podem contribuir para o desenvolvimento do Município da Praia?

A autarquia local por si só não consegue promover o crescimento e o desenvolvimento económico almejado. Precisa assim, encontrar mecanismos que engaje tanto o sector público como o sector privado, de forma a potenciar o desenvolvimento no município.

## **2. Justificativa da escolha do tema**

A escolha desta temática fica a dever-se essencialmente por se tratar de um tema relativamente novo e pouco explorado, encontrando-se em Cabo Verde, ao contrário de noutros países, numa fase embrionária. Embora seja uma realidade recente em Cabo Verde, o Estado tem recorrido bastante às parcerias público-privadas, para o financiamento de determinados projectos, tendo em conta que, não dispõe de recursos (financeiros e materiais) necessários para promover todas as infra-estruturas de que o país e os municípios em particular precisam.

Desta forma, desenvolver um documento que estuda o caso das parcerias público-privadas, em Cabo Verde e no município da Praia em particular, poderá tornar-se num contributo importante não só para o meio académico mas para os mais interessados no estabelecimento dessa modalidade de parcerias. Assim, acredita-se que os resultados alcançados com este estudo poderão agregar novos conhecimentos dessa modalidade de financiamento, além de se considerar que este estudo servirá de suporte para posteriores estudos e também de ajuda principalmente para aqueles que pretendem desenvolver essa modalidade de parceria.

Esta pesquisa é relevante do ponto de vista social, na medida em que, os resultados contribuirão para que os cidadãos adquiram uma percepção exacta de como funciona as parcerias público-privadas e qual a sua importância para o desenvolvimento do País e dos municípios.



Outro motivo, que instiga a nossa pesquisa, tem a ver, com a frequência com que se ouve falar em parcerias público-privadas, merecendo importantes discussões ultimamente, para além da própria curiosidade do aluno em saber qual o papel das parcerias público-privadas no processo de desenvolvimento de Cabo Verde e dos municípios em particular, sendo que, as parcerias público-privadas, como foram mencionadas anteriormente, são uma realidade recente em Cabo Verde.

### **3. Pergunta de partida**

**P1.** De que forma as parcerias público-privadas podem contribuir para o desenvolvimento do Município da Praia?

### **4. Hipótese do trabalho**

**H1.** As Parcerias público-privadas podem contribuir para o desenvolvimento de qualquer região, País, ou Município e, sendo assim, do Município da Praia.

### **5. Objectivos do trabalho**

#### **5.1. Objectivo geral**

- Analisar a contribuição das parcerias público-privadas para o desenvolvimento do Município da Praia.

#### **5.2. Objectivos específicos**

- Identificar os principais constrangimentos ao desenvolvimento do Município da Praia;
- Conhecer as contribuições das parcerias público-privadas para o desenvolvimento do Município da Praia;
- Sugerir medidas de políticas e estratégias que contribuirão para o estabelecimento de parcerias público-privadas.

## 6. Estrutura do trabalho

Tendo em consideração a importância e a problemática do tema em estudo e os objectivos a que se propõe alcançar com este estudo, o trabalho, para além, da introdução e da conclusão encontra-se dividido em três capítulos.

No primeiro capítulo apresenta-se a abordagem teórica e metodológica sobre o tema em estudo, a definição de conceitos, a fundamentação teórica e a metodologia adoptada no trabalho.

No segundo capítulo, atendendo a dimensão do município da Praia e considerando que o estudo recai sobre o mesmo, foi feito uma análise geral do município, procurando um conhecimento integrado do mesmo, evidenciando as suas características essenciais, o seu tecido empresarial, infra-estruturas públicas, direitos, deveres e constas municipais, regime financeiro municipal, orçamento municipal e o financiamento das autarquias locais, dando assim a conhecer o estado da economia do Município, justificando desta feita porque é que o poder local tem recorrido às parcerias público-privado, para a implementação e execução de determinados investimentos públicos.

No terceiro capítulo, resultado do trabalho empírico, foram apresentadas as directrizes para a contratação das parcerias público-privada (PPP), segundo a legislação caboverdiana em vigor, os projectos realizados e por realizar, pela Câmara Municipal da Praia no âmbito de PPP e por último, foi analisado três projectos de PPP entre a Câmara Municipal da Praia e empresas privadas à luz da lei que regula as parcerias público-privadas em Cabo Verde e nos municípios.

Por fim apresenta-se as conclusões gerais sobre o estudo realizado e as recomendações finais que poderão servir de base para posteriores estudos, para outros municípios que tal como a Câmara Municipal da Praia, queiram desenvolver essa modalidade de parceria e não só.

## **Capítulo I: Abordagem teórica e metodológica**

---

### **1.1. Apresentação de conceitos**

Para a melhor compreensão do trabalho, considera-se importante definir alguns conceitos relacionados com a temática em estudo, designadamente o desenvolvimento, projectos, investimento, financiamento, *Project finance*, parcerias, parcerias público-privadas, consórcio, *joint venture* e município.

#### **➤ Desenvolvimento**

De acordo com o dicionário da Língua Portuguesa (1999), “desenvolvimento significa acto ou efeito de (se) desenvolver, passagem de um estado a outro, de tal modo que o seguinte é sempre mais perfeito do que o anterior, progresso, evolução”.

Para SEM (1999), prémio nobel da economia, o desenvolvimento é o “processo de ampliação da capacidade de os indivíduos terem opções, fazerem escolhas, relativizando os factores matérias e os indicadores económicos”.

Em conformidade com o SEM (1999) o autor, DINIZ (2006:33), afirma que, “o desenvolvimento impõe auto-conhecimento, com o fim de implementar acções, o que

pressupõe a motivação dos participantes com o fim de pôr marcha um processo de mudança que força evoluir determinadas comunidades para um estado quantitativamente superior, isto é, com melhoria das condições de vida”.

Afirma ainda que, o desenvolvimento é um processo de transformação na qual a exploração dos recursos, a direcção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro a fim de atender às necessidades e aspirações humanas.

Para TODORO, (1985:86), se circunscrito a termos estritamente económicos, o desenvolvimento pode ser entendido como a capacidade de uma economia nacional, partindo de uma economia estática, para gerar e sustentar um aumento anual no seu Produto Nacional Bruto (PNB) entre 5% e 7%.

Recorrendo à ideia do TODORO (1985:86), BARRAS (1996:238) acrescenta que, “o desenvolvimento é um processo de transformação estrutural e profundo que não pode simplesmente ser importado. Assim, o sucesso do desenvolvimento está associado à flexibilidade e à capacidade de reacção de uma economia, do regime político e da sociedade civil, e também, ao seu funcionamento conjunto e harmonioso para a promoção de metas e objectivos comuns.

### ➤ **Políticas públicas**

De acordo com o autor TEIXEIRA (2002:1) as políticas públicas podem ser definidas como “directrizes, princípios norteadores de acção do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam acções que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as acções desenvolvidas. Devem ser consideradas também as ‘não-acções’, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos”.

### ➤ **Município**

Entende-se por município, “pessoas, entidades territoriais colectivas, como órgão representativo (deliberativo e executivo) emanado das suas respectivas populações, dotado de autonomia administrativa, financeira, patrimonial, normativa e organizativa, e que define os interesses das suas populações”<sup>2</sup>.

### ➤ **Investimento**

De acordo com o dicionário da Língua Portuguesa (2009:924), “investimento é o ato ou efeito de investir, toda a aplicação de um capital com o fim de fazer aumentar o seu valor.

Nesse contexto, AMARAL (2007:47) afirma que, o investimento pode estar associado à despesa por um lado, com a compra pelas empresas de bens e equipamentos novos, de existência de matérias-primas e produtos acabados, e por outro lado com a compra, pelas famílias de habitações novas.

Enquanto que, para MARQUES (2008:19), “investimento significa acumulação de possibilidades de produção quer directamente através de projectos produtivos, quer indirectamente através de projectos não directamente produtivos mas que, de uma forma ou outra, contribuem para a dinamização da actividade económica, o crescimento da produtividade, o aumento do produto e dos rendimentos sociais e para a melhoria das condições de vida em geral. E, pode traduzir-se na aplicação de uma poupança social e constitui a ‘mola mestra’ do crescimento económico sustentado, que impulsiona o desenvolvimento.

### ➤ **Financiamento**

Entende-se por financiamento uma “operação financeira através do qual uma instituição financeira fornece recursos para uma outra parte que está sendo financiada de modo que esta possa executar algum investimento específico previamente acordado. Contrariamente

---

<sup>2</sup> Assembleia Nacional, Constituição da República de Cabo Verde, 4 Edição, 2ª Revisão Ordinária de 2010, artigo 230º.

ao empréstimo em que os recursos do financiamento devem ser investidos de acordo com o contrato previamente estabelecido entre as partes”<sup>3</sup>.

- **Investimento de curto prazo**

Existem diversas fontes alternativas de financiamento de curto prazo, isto é, financiamento com um prazo de exigibilidade até um ano. Os mais relevantes são os capitais alheios (crédito bancário, empréstimos de curto prazo, empréstimos em conta corrente e capital de giro, crédito por assinatura, crédito documentário, *factoring*, sociedades financeiras para a aquisição de crédito e papel comercial).

- **Financiamento de longo prazo**

Paralelamente existem também diversas formas de financiamento a longo prazo, nomeadamente financiamentos através de capitais próprios (auto-financiamento, cessões de activos e reforço dos capitais próprios) e financiamento através de capital alheio (Capital de risco, capitais alheios estáveis e leasing).

- ✓ **Fontes de financiamento**

Os mercados monetários, de crédito e de capitais são as fontes de financiamento. Elas são classificadas em fontes recursos próprios ou de terceiros, caso sejam ou não de crédito dos sócios accionistas. Constituem fontes de recursos próprios a integração de capital social e a reinvenção de lucros. Por seu lado, as principais fontes de recursos de terceiros são os financiamentos bancários, emissões de títulos de dividendos, *Debéntures*, *Project Finance* e «*Leasing*»<sup>4</sup> (*Locação Financeira*), (PADOVEZ 2004:157).

---

<sup>3</sup> Disponível em [http://pt.wikipedia.org/wiki/Financiamento#cite\\_note-sebraesc-0#](http://pt.wikipedia.org/wiki/Financiamento#cite_note-sebraesc-0#), pesquisado em 24/05/12.

<sup>4</sup> Leasing ou Locação financeira é uma forma de financiamento dos investimentos em activos fixos que se encontra internacionalmente bastante divulgada. O contrato de leasing tem uma duração geralmente correspondente a um período ligeiramente inferior à vida útil das imobilizações e faculta à empresa locatária o exercício futuro de um direito de opção, relativamente ao móvel alugado (*leasing* mobiliário) ou ao imóvel arrendado (*leasing* imobiliário): a compra de objecto de contrato por um preço preestabelecido, a renovação do próprio contrato ou, simplesmente, a devolução do móvel alugado ou do imóvel arrendado. O Leasing é vulgarmente mais oneroso do que o recurso ao crédito bancário, pois geralmente as rendas são pagas antecipadamente e incluem os juros anuais às taxas normais vigentes no mercado e as margens de lucro e risco das próprias sociedades, além de outras despesas;

## ➤ Project finance

*Project finance* trata-se de uma modalidade de consórcio de financiamento em que diversos interessados se unem para financiar um determinado projecto de investimento, seja, ele único ou parte de uma empresa. É indicado apenas para grandes montantes, pois o custo de operacionalização e administração é significativo. Uma característica fundamental do *Project finance* é que além dos juros, os financiadores podem participar dos lucros ou receitas dos projectos financiados (PADOVEZI, 2004:180).

Relatedly, Standard & Poor's Corporation (2003:23) defines a *project company* as:

*...a group of agreements and contracts between lenders, project sponsors, and other interested parties that creates a form of business organization that will issue a finite amount of debt on inception; will operate in a focused line of business; and will ask that lenders look only to a specific asset to generate cash flow as the sole source of principal and interest payments and collateral. (in Project Finance Portal, op. cit.).*

Ainda há autores que o diferenciam como uma solução que permite mitigar o risco de financiamento e otimizar a sua partilha, adequando as características da dívida ao perfil e prazo dos *cash flows* gerados pelo próprio projecto.

A sua estruturação financeira requer um minucioso processo de levantamento, avaliação e utilização de ampla gama de instrumentos financeiros, comerciais e legais para a mitigação de riscos pela elevação do número de participantes e um rigoroso controlo sobre os fluxos financeiros bem como a criação de uma conta congelada (*escrow account*), ou outra forma de garantia real para a cobertura das exigibilidades e fluxos operacionais. O que faz com que adquira uma forma muito mais complexa e demorada e normalmente de maior custo quando comparado ao *CF* (MOREIRA, 1999:2).

## ➤ Parcerias

De acordo com o Dicionário da Língua Portuguesa (2009:1189), designam-se por parcerias a associação ou sociedade de indivíduos que tem por fim a preservação de interesses comuns.

## ➤ Parcerias público-privadas

Designam-se por parcerias público-privadas (PPP) todo “o contrato ou a união de contratos, através do qual entidades públicas e privadas, se obrigam, de forma duradoura, perante o parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma actividade que visa a satisfação de uma necessidade colectiva, cabendo ao parceiro privado, no todo ou em parte, a responsabilidade pelo financiamento, investimento e exploração do projecto.”<sup>5</sup>

Pode-se definir as PPP como “modalidade de contratação em que os entes públicos e as organizações privadas, mediante a partilha de riscos e com o financiamento obtido pelo sector privado assumem a realização de serviços ou empreendimentos públicos”<sup>6</sup>.

Na expressão inglesa parcerias público-privadas, significa *Public Private Partnership* e indica a atracção de investimentos privados para projectos tradicionalmente delegados ao Estado, mediante princípios de *project finance*.

Pode-se ainda definir as PPP como “acordo por via do qual uma entidade privada se obriga, de forma duradoura, perante uma entidade pública, a assegurar o desenvolvimento de uma actividade tendente a satisfação de uma necessidade colectiva, responsabilizando-se, no todo ou em parte, pelo financiamento e gestão do empreendimento, nos termos definidos por lei”<sup>7</sup>.

Assim, considerando a diversidade de conceitos e as interpretações para o termo, entende-se PPP todo o contrato celebrado entre uma entidade pública e uma entidade privada para a realização de um determinado projecto (de desenvolvimento ou de investimento) de interesse público em que à partilha de responsabilidades e risco entre os parceiros.

---

<sup>5</sup> Tribunal de Contas de Portugal, (2008), *Directrizes e Procedimentos, Linhas de orientação e Procedimentos para Desenvolvimentos de Auditorias Externas a Parcerias Público-Privadas*, Lisboa, Concepção e Arranjo Gráfico Ana Salina.

<sup>6</sup> *Parceria Publico Privada* [em linha], disponível em <Pt.wikipedia.org/wiki/>, [consultado em 17 de Dezembro de 2011].

<sup>7</sup> Decreto-Lei nº69/VII/2010, Estabelece o quadro da descentralização administrativa bem como o regime de parcerias público-privadas de âmbito regional, municipal ou local.



### ➤ **Consórcio**

Consórcio é a junção de duas ou mais pessoas individuais ou colectivas, com a finalidade de proporcionar aos seus integrantes a realização de negócios e ou empreendimentos por meio de auto financiamento.

O consórcio não tem personalidade jurídica própria, ou seja não é uma sociedade (empresa) mas sim um contrato, mesmo tendo a capacidade de negociação. Os seus bens pertencem aos seus demais consócios o que faz com que não tenha capacidade patrimonial.

Um dos seus principais objectivos é a obtenção de lucro, o aumento da competitividade, o crescimento e a sustentabilidade das empresas, com um objectivo comum.

### ➤ ***Joint venture (JV)***

Também conhecidas como contrato de participação ou de associação, a *joint venture* (JV) de acordo com o autor BLEEKE *et al* (1995: 97-105), são a associação de duas empresas para explorar determinado mercado, proporcionando em cada uma recursos, tecnologias, conhecimento metodológico ou outros factores importantes, de forma a alcançar-se uma combinação óptima, representando esta vantagem competitiva a empresa que se forma.

Enquanto que, para CHAMAS e MACULAN (1993), JV é uma opção de acesso à tecnologia que permite à empresa alcançar mais rapidamente certo estágio de capacitação, constituindo alternativas estratégicos fundamentais.

### ➤ **Projectos**

De acordo com o autor MARQUES, (2008:27), entende-se por projectos “todas as intenções de aplicação de recursos produtivos escassos, com a finalidade de produzir outros recursos qualitativos ou quantitativos superiores e ou reduzir custos de produção.

Segundo o autor, um projecto implica sempre uma decisão de investir recursos para a obtenção de proveitos.

### ➤ **Projecto de investimento**

De acordo com MIGUEL (2008:3), projecto de investimento é simultaneamente uma ideia e um plano de negócio previsional, que se pressupõe afectar recursos escassos a uma aplicação particular de entre diferentes aplicações alternativas com o objectivo de obter um rendimento durante um certo período temporal, que remunere adequadamente a aplicação.

De acordo com o autor, na prática um projecto de investimento, constitui um conjunto de acções elementares ordenadas, revestindo um carácter de transitoriedade, consumindo recursos relevantes e cuja realização deve originar uma mudança para a sua situação qualitativa e quantitativamente superior.

A problemática do projecto constitui uma das etapas do ciclo do projecto que compreende diversas fases que é a identificação do projecto, a sua preparação ou elaboração, a avaliação, a decisão, a realização ou execução e respectivo controlo material e financeiro, funcionamento ou exploração, controlo e fiscalização e a avaliação ex-post.

## **1.2. Fundamentação teórica**

### **1.2.1. Políticas de desenvolvimento**

Em busca de ferramentas eficazes para solucionar problemas de crescimento e de desenvolvimento desigual, de acordo com PERROUX *et al* (1977), as políticas de desenvolvimento regional de muitos países fundamentaram-se, de maneira geral, no conceito de pólos de crescimento e na dinâmica de atracção de investimentos supostamente dotados de grande potencial de irradiação.

Apoiando-se numa visão intervencionista do Estado tais propostas, à medida que se disseminavam e ganhavam consistência, reforçavam estruturas públicas de planeamento e execução, conformando um modelo de actuação do Estado com características próprias. Esse

modelo, conhecido como desenvolvimentista, buscava a superação do subdesenvolvimento através de uma industrialização capitalista, planejada e apoiada pelo Estado, tornando-se hegemônico na maior parte dos países periféricos, (BIELSCHOWSKY, 1996).

Mais tarde, o modelo desenvolvimentista começou a dar claros sinais de esgotamento, que se evidenciavam na severa crise fiscal, na inflação crônica e na prolongada estagnação econômica que afligia os principais países da América Latina no final da década de 70.

A partir daí, o foco das preocupações deslocou-se do reduzido nível de poupança, da insuficiência de mercados institucionalizados e da ausência de iniciativas empresariais de porte para o elevado grau de endividamento externo, a indisciplina fiscal, as altas taxas inflacionárias e as distorções provenientes do modelo protecionista vigente. Ganhavam cada vez maior evidência as teses de que a excessiva intervenção estatal provocava deformações no processo de alocação de recursos, acentuando a concentração de renda e as dificuldades de caixa dos governos.

A esse respeito, MURTEIRA (1988:184) considera "estarem em causa duas delicadas questões: (i) o processo de reprodução social dos estratos dirigentes do país, dito de outro modo, a questão da democraticidade do poder público; (ii) a capacidade do Estado quer na administração da política económica quer no próprio exercício da actividade, como agente económico reprodutivo.

Assim, propagava-se a visão de que as estratégias de crescimento deveriam abandonar a ênfase no processo de substituição de importações, no estímulo à poupança forçada e na forte acção estatal em âmbito produtivo, incorporando directrizes de redução da intervenção pública e disciplina macro-económica.

O fraco desempenho da economia latino-americana apontavam, contudo, já na virada dos anos 90, a necessidade de que fosse posto em prática um conjunto de acções dirigidas para a modernização produtiva e a integração competitiva, com foco orientado para a reestruturação industrial. Difundia-se o discurso de que a manutenção do equilíbrio macroeconómico não seria condição suficiente para o crescimento e que a transformação produtiva orientada por critérios de competitividade constituía-se uma tarefa central a ser desempenhada de forma conjunta pelo sector público e privado.

Ao mesmo tempo, o carácter regressivo do ajuste implementado, as crescentes disparidades regionais e a deterioração das condições sociais dos estratos mais pobres da população evidenciavam a importância de políticas de combate à pobreza e à desigualdade, incitando a sua incorporação às directrizes do desenvolvimento.

Começava a ser construído um modelo de intervenção em novas bases. Por um lado, disseminava-se a visão de que o Estado teria um importante papel a cumprir no âmbito da regulação das actividades económicas. Por outro, a associação simples e directa entre desenvolvimento económico e industrialização que marcara a acção do poder público no período desenvolvimentista, reduzindo a acção do Estado à promoção da expansão industrial, começava a ser questionada, ao tempo que parecia se ampliar o leque de condições de suporte ao desenvolvimento e, consequentemente, o escopo de actuação do poder público no sentido de fortalecer esse processo.

Sabe-se hoje que a pobreza não é combatida sem políticas especificamente concebidas para os grupos carenciados, não podendo o Estado e a Sociedade Civil pensarem que basta o movimento das forças de mercado (sobretudo do mercado de trabalho) para, mais tarde ou mais cedo, melhorar o nível de vida dos pobres (SACHS, 1993:11-55).

Todo o planeamento do desenvolvimento precisa levar em conta: 1) a sustentabilidade social, que se entende como criação de um processo de desenvolvimento que seja sustentado por um outro crescimento e subsidiado por uma outra visão do que seja uma sociedade boa. A meta é construir uma civilização com maior equidade na distribuição de rendimento e de bens, de modo a reduzir o abismo entre os padrões de vida dos ricos e dos pobres; 2) a sustentabilidade económica, que deve ser tornada possível através da alocação e do gerenciamento mais eficiente dos recursos e de um fluxo constante de investimentos públicos e privados (SACHS, 1993:11-55).

De acordo TORRES, (1998:90) o Estado tem um papel central a desempenhar nas múltiplas formas pelas quais se expressa o poder político, o que é tanto mais importante porque é a este que se deve subordinar o poder económico. Sem dúvida que não deve ser o actor único da regulação, mas pode agir como agente de compromissos nas várias instâncias e níveis da colectividade.

A esse respeito, REIS, (2000:54), acrescenta que “o desenvolvimento depende muito das dinâmicas de acumulação de capital ao nível mundial, a adopção de estratégias do desenvolvimento faz parte do nível de actuação nacional emoldurado pelos graus de liberdade que os Estados dispõem para intervirem nesse plano. A escolha das estratégias dependerá daquilo que são os respectivos quadros conceptuais de desenvolvimento e das respectivas forças e fraquezas. E aquele quadro dependerá muito daqueles que serão os actores sociais com responsabilidades políticas”.

De acordo com TEIXEIRA (2002:3), as políticas públicas e do desenvolvimento objectivam promover o desenvolvimento, criando alternativas de geração de emprego e rendimento como forma compensatória dos ajustes criados por outras políticas de cunho mais estratégico (económicas).

#### **1.2.1.1. Estratégia nacional de desenvolvimento**

O Governo considera ser sua função essencial, a de unir os cabo-verdianos no esforço nacional para o desenvolvimento sustentado, baseado na solidariedade social. Entende ainda ser sua missão primordial fazer com que os cabo-verdianos ascendam a um patamar de rendimento económico e de qualidade de vida que valorize a sua dignidade humana. Aplicando uma política económica que garanta esse desenvolvimento sustentado, compatível com a solidariedade social, regional e intergeracional e que seja consentâneo com a durabilidade ambiental e assente num padrão de crescimento ancorado em crescentes ganhos de produtividade. E que seja, finalmente, um desenvolvimento que minimize a pobreza e a exclusão social, bem como propicie um desenvolvimento portador de equidade e justiça social (Grandes Opções de Plano 2011).

De acordo com ACSERD & LEROY (1999), o projecto de uma sociedade sustentável está na construção de uma sustentabilidade democrática no país, reivindicando e fazendo com que as camadas populares tornem-se sujeitos políticos do seu ambiente material, territorial, social, económico e ambiental. A sociedade sustentável é aquela em que o desenvolvimento está integrado à natureza, com respeito à diversidade biológica e sócio-cultural, exercício responsável e consequente da cidadania, distribuição equitativa das riquezas e condições dignas de desenvolvimento.

A criação de oportunidades sociais contribui directamente para a expansão das capacidades humanas e da qualidade de vida. A participação cidadã a fim de ser um processo de mobilização das energias sociais, dos recursos e das potencialidades locais para a implementação de mudanças que elevem as oportunidades sociais e as condições de vida no plano local (movimento endógeno), carece de articulação das condições objectivas e subjectivas do município para assumir a gestão das políticas públicas e a capacidade de gerenciamento dos municípios, através do executivo, ONGs e demais segmentos sociais com o controle social das políticas. E a recompensa disto vai além dos resultados da operação técnica legal na implementação das políticas públicas, influenciando, sobretudo, as habilidades produtivas e criativas das pessoas, da acção política e o crescimento económico, através da prudência ecológica, eficiência económica e justiça social (SACHS, 1993).

Tendo em conta os constrangimentos do país (falta de recursos naturais, reduzida dimensão territorial, insularidade, descontinuidade territorial, secas prolongadas, escassez de recursos hídricos, reduzido potencial de terra cultivável, localização geográfica à margem das correntes principais do comércio internacional, forte ritmo de crescimento demográfico), para alcançar os patamares do desenvolvimento almejado, os princípios em que se deve assentar o desenvolvimento nacional terá que levar em consideração alguns aspectos importantes a esse processo. Que deverão ser, segundo as Grandes Opções de Plano (2011), o desenvolvimento local, a luta contra a pobreza, a promoção do desenvolvimento económico e social do meio rural.

Na definição das prioridades do desenvolvimento, situa-se em lugar de destaque a resolução de problemas críticos do nosso desenvolvimento que têm a ver, naturalmente, com os anseios legítimos das populações de ver melhorada a sua qualidade de vida num horizonte de curto e médio prazo.

A estratégia nacional de desenvolvimento baseia-se em três elementos permanentes estruturadores do desenvolvimento pretendido pela sociedade: (i) a inserção na economia internacional; (ii) o sector privado como motor do desenvolvimento; (iii) o desenvolvimento e afirmação da cultura nacional (Grandes Opções de Plano, 2011).

O desenvolvimento do mercado e do sector privado, nomeadamente do empresariado nacional, surgem como linhas de força a explorar. O desenvolvimento económico preconizado aposta no fortalecimento do sector privado, o qual passa pelo desenvolvimento da mentalidade e capacidade empresariais, desenvolvimento empresarial no mercado interno e para a exportação, através de medidas de apoio e incentivo apropriadas e, mais geralmente, pela melhoria da capacidade competitiva do tecido empresarial cabo-verdiano, em concertação com as associações da classe.

Neste contexto, há que estabelecer uma efectiva aliança e associação duradouras entre as administrações central e local, sector privado e instituições internacionais, para aceder a mercados, tecnologias e investimentos atractivos ao sector privado e que encorajam a livre competição, que é um pressuposto do desenvolvimento dos mercados.

#### **1.2.1.2. O Papel dos municípios na promoção do desenvolvimento em Cabo Verde**

Os municípios ou as autarquias locais desempenham um papel importante no papel de desenvolvimento de Cabo Verde. Cada município tem suas particularidades, identidade e vocação.

O homem não se identifica com a nação mundial ou um estado abstracto, e à medida que os mercados e costumes se incrementam haverá uma crescente busca de identificação com os grupos que lhe estão mais próximos. Desta forma o município se apresenta como órgão crucial, fazendo com que o governo se reestruture de modo a se tornar ágil, flexível e empreendedor, mas para isso ao invés de executar ele terá que coordenar as actividades privatizadas e desenvolvidas em parceria com micro, pequenas e medias empresas visando a geração de emprego e rendimento no município.

O desenvolvimento económico assenta na ideia da melhoria do padrão de vida da população, derivado das estratégias de crescimento e progresso tecnológico, o que necessita de uma interligação entre o sector público e o sector privado. Esse objectivo será alcançado desde que haja uma integração da sociedade civil, do poder municipal e da

sociedade privada. Os municípios têm de trabalhar de forma a obter resultados progressivos.

Torna-se imperativo num esforço conjunto entre o Governo e os municípios, que encontrem as melhores formas de tratar e disponibilizar as informações financeiras necessárias e pertinentes para todos os actores sociais e económicos, sobretudo para permitir a tomada de decisões e a formulação de políticas públicas de apoio ao desenvolvimento regional e local (MDHOT, 2011).

“Cabo Verde encontra-se dividido em 22 (vinte e dois) municípios das quais 9 (nove) na ilha de Santiago, 3 (três) em Santo Antão, 3 (três) na ilha do Fogo, 2 (dois) em São Nicolau e 1 (um) em cada uma das restantes ilhas”<sup>8</sup>.

A descentralização a partir dos anos 90 conferiu aos municípios cabo-verdianos maiores estatutos e responsabilidades no processo de desenvolvimento de Cabo Verde.

A descentralização vem sendo uma construção colectiva funcionando como o principal promotor e dinamizador do desenvolvimento local e pelo desenvolvimento do País. Constitui para Cabo Verde uma conquista importante e consensualmente assumida pelos poderes políticos, pelas autarquias e pelas populações, como factor principal do desenvolvimento local.

Deve ser claramente reconhecido aos municípios o poder de desenvolvimento de actividades de fomento e apoio às actividades de promoção das actividades económicas que decorrendo seu território. As actividades de promoção das actividades económicas devem constituir uma das vertentes de actividades municipais de modo a que os municípios intervenham nas actividades económicas que vem directamente através de criação de empresas públicas municipais, da participação em empresas públicas pré-existentes quer directamente através do apoio as empresas privadas e organizações da

---

<sup>8</sup> Constituição da República de Cabo Verde 2ª Revisão Ordinária -2010, Assembleia Nacional, 2011, 4ª Edição, artigo 237.



sociedade civil de forma a estimular o desenvolvimento económico a nível dos respectivos concelhos (ANMCV, 2002:8).

Os municípios cabo-verdianos apresentam características e vocação económicas diferentes, por isso é necessário que cada município aja de forma estratégica, ou seja, defina um plano de acção, que melhore o ambiente empreendedor apoiando os pequenos negócios, estimulando o desenvolvimento local. Para isso é preciso estabelecer prioridades, direccionando seus recursos para obras consideradas estratégicas para o fomento do empreendedorismo e a participação da sociedade civil, necessitando de acções de capitação de recursos.

O estímulo da cultura empreendedora local está a cargo dos municípios em parceria com o Governo, por isso, este deve criar políticas públicas como apoio a criação de incubadoras de empresas, feiras, exposições, agronegócios, desenvolvimento do turismo, educação empreendedora nas escolas e microcrédito. Todas essas acções contribuem para a familiarização da população com o sector privado, a integração dos diferentes sectores de actividade como também a inovação nas instituições e empresas, fortalecendo uma dinâmica cultura empresarial, que assegura a continuidade do desenvolvimento económico.

### **1.2.2. Parcerias público-privadas (PPP)**

Embora história remota experiências muito antigas das parcerias público-privadas (PPP), para alguns autores como LACERDA (2004), as PPP “ tiveram sua origem na Inglaterra, durante o Governo de Margareth Thacter, com o intuito de contornar a escassez de recursos do Estado na altura, fazendo com que se retomasse os investimentos nos sectores de infra-estruturas”<sup>9</sup>.

As PPP apareceriam assim, como uma opção à privatização dos activos do Estado e, têm como justificativa a maior eficiência do sector privado relativamente à administração de investimentos e a qualidade de serviços (PASIN e BORGES, 2003:173 – 196).

---

<sup>9</sup>LACERDA, António Correia. *Parcerias Publico Privadas*, [em linha], disponível em <[http://www.ahk.org.br/extranet/revista/2004/comen\\_econ\\_abril04\\_port.pdf](http://www.ahk.org.br/extranet/revista/2004/comen_econ_abril04_port.pdf)>, [consultado em 3 de Dezembro de 2012].

Segundo os autores, LACERDA (2004) e PASIN e BORGES (2003) a ideia difundiu-se tão rapidamente entre os países desenvolvidos principalmente nos países do hemisfério norte provocando uma alteração significativa da lógica e expectativa dos serviços públicos, que passaram a recorrer, sistematicamente, ao sector privado para o seu financiamento, concepção, construção, manutenção e gestão.

Nessa altura, de acordo com os autores, as parcerias público-privadas (PPP) eram utilizados especialmente para a construção e manutenção de rodoviárias, nos sistemas de saneamento das cidades e em telecomunicações. Estes constituíram as experiencias mais paradigmáticas das PPP entre países.

A limitação dos recursos públicos e os requisitos de qualidade de serviço, cada vez mais exigentes, tem conduzido à procura crescente da modalidade de contratação pública das PPP, em vários países.

“Portugal é actualmente o País Europeu com maior percentagem de PPP quer em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), quer em relação ao orçamento do Estado. Os contratos celebrados pelo Estado, no domínio de infra-estruturas de transportes (concessões e ferroviárias), envolvem actualmente importantes compromissos financeiros para o Estado. A promoção da iniciativa privada foi sempre considerada por muitos países como um dos eixos mais importantes para o desenvolvimento das economias”<sup>10</sup>.

“Em Cabo Verde, desde 1993 que os governos alegaram restrições orçamentais para satisfazer as necessidades de infra-estruturas e serviços básicos promovendo investimentos directos e desenvolvendo diferentes modalidades de parcerias em sectores de energia e rodoviárias.”<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Tribunal de Contas de Portugal, (2008), *Directrizes e Procedimentos, Linhas de orientação e Procedimentos para Desenvolvimentos de Auditorias Externas a Parcerias Público-Privadas*, Lisboa, Concepção e Arranjo Gráfico Ana Salina.

<sup>11</sup> Tribunal de Contas de Cabo Verde (2006), *o Controlo Externo das Parcerias Público-Privadas: A Experiencia Cabo-verdiana*.

De acordo com o Decreto-Lei n.º 10/2005, de 26 de Setembro, e o Decreto-Lei, n.º 2/2005, de 31 de Janeiro “os exemplos paradigmáticos e com mais relevo das parcerias público-privadas (PPP) têm a ver com as PPP para a realização de infra-estruturas, bem como de actividades de desenvolvimento do sector privado, no quadro do acordo dos desafios do milénio assinado entre os Estados Unidos da América (EUA), através do *Millennium Challenge Corporation* (MCC), uma sociedade do governo dos EUA e o governo da República de Cabo Verde”.

Através do Decreto-Lei n.º 7/2005, o governo reconhece que o objectivo de transformar Cabo Verde numa economia sustentada com base, nomeadamente, no desenvolvimento do turismo e dos serviços de transportes, exige um grande esforço de infra-estruturação rápida do país, envolvendo um nível avultado de recursos. Considera que com o recurso às fontes tradicionais de financiamento do desenvolvimento de Cabo Verde, não é possível conseguir estes níveis de recursos com a oportunidade que permita viabilizar o desenvolvimento almejado.

Nesse sentido vem procurando interessar investidores para o investimento na construção e exploração de infra-estruturas utilizando os diversos modelos das PPP.

Tendo sido aprovado o diploma que dispensa de concurso público e concurso limitado para na modalidade de financiamento se conceber e executar as obras em causa, isto na medida em que o Decreto-Lei, n.º 31/94, de 2 de Maio que regula o regime de empreitadas e que prevê as diversas situações em que poderá ser dispensada a realização de concursos para a celebração de contratos de empreitadas de obras públicas, não prever a situação de negociação das PPP. Por na altura da sua elaboração não se considerar ainda em Cabo Verde essa modalidade de financiamento.

“As parcerias constituem uma alternativa ao financiamento tradicional do sector público para o desenvolvimento de determinadas actividades”<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> **Tribunal de Contas de Cabo Verde (2006), o Controlo Externo das Parcerias Público-Privadas: A Experiência Cabo-verdiana**

### **1.2.2.1. Modalidade de parcerias público-privadas**

A relação entre o Estado e os privados pode assumir diversas formas. A utilização de PPP, segundo SANTOS (2007:225), pressupõe que o Estado considere a totalidade das diferentes componentes do projecto e as configure num só contrato. Assim, o autor define que, essas concepções podem ser para: concepção do projecto, construção, financiamento, gestão e manutenção que, em cada projecto, se podem conjugar de forma variada, o que leva a diferentes modalidades de PPP.

Assim, segundo o autor essas parcerias podem assumir diversas formas podendo ser celebradas através da modalidade de concessão, DBFOM (concepção, construção, financiamento, gestão e manutenção), DBFM (concepção, construção, financiamento e manutenção), DBOM (concepção, construção, gestão e manutenção) e DMB (concepção, construção e manutenção).

Na modalidade de parceria mediante concessão, segundo SANTOS (2007), a entidade pública estabelece um acordo com uma entidade privada para que esta projecte, construa, financie, seja responsável pela gestão e manutenção de uma infra-estrutura, com o objectivo de prestar serviços, permitindo, em alguns casos ao privado cobrar aos respectivos utentes pela utilização do serviço em causa. Assim o privado recupera parte do seu investimento cobrando aos utentes pelo serviço prestado, sendo que, o montante pago pelos utentes é, geralmente, fixado pela entidade pública em momento prévio à adjudicação. Os modelos DBFOM e DBFM são muito parecidos ao modelo de concessão diferenciando-se apenas por não dependerem de rendimentos externos e não incluem a gestão do projecto por parte do parceiro privado nesse caso no modelo DBFM.

Nas modalidades de parcerias do tipo DBOM e DMB, o parceiro privado não é responsável pelo financiamento do projecto segundo SANTOS (2007:227), os privados são responsáveis apenas pela elaboração e construção da infra-estrutura, sendo que o parceiro é remunerado directamente pela entidade pública, contrariamente aos modelos visto anteriormente.

Ainda, de acordo com o autor DINIS e MARQUES (2010:7) a relação entre uma entidade pública neste caso, o poder local e uma entidade privada podem ser do tipo contratual (por norma, concessões) ou do tipo Institucional (empresas municipais, empresas municipais de capitais mistos).

#### **❖ Parceria público-privada do tipo contratual**

De acordo com o autor DINIS *et al* (2010:7), as parcerias público-privadas do tipo contratual, estabelecidas através de contratos de concessão (sujeitos a prévio concurso público) “visam desenvolver projectos estruturantes para a comunidade, potenciar o aproveitamento pelo parceiro público da capacidade de gestão do sector privado, melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados, gerar poupanças consideráveis na utilização de recursos públicos, gerir melhor os riscos, em especial, os relativos à construção e os de mercado – procura ou disponibilidade”.

Esta transferência de riscos para o parceiro privado, de acordo com os autores, pressupõe que o parceiro público se abstenha de definir os requisitos (de recursos, de processos, etc.) necessários ao desenvolvimento do projecto, contratando-se antes na definição dos resultados a alcançar e do nível de qualidade pretendido.

#### **❖ Parceria público-privada do tipo institucional**

De acordo com DINIS *et al* (2010:24), as PPP, estabelecidas de forma institucional de matriz local assentam na criação de empresas municipais de capitais mistos. Este tipo de sociedade implica que a administração participe principalmente no capital da empresa. A participação ainda que possa ser minoritária, deve ser acompanhada pelos meios necessários para que a administração tenha um certo controlo da sociedade.

### **1.2.2.2. Características das parcerias público-privadas**

Uma das principais características das Parcerias Público-Privadas (PPP) tem a ver com a “longa duração dos contratos, o modo de financiamento diferenciado, com finalidade de

financiar, construir recolocar ou explorar uma infra-estrutura ou fornecimento de serviço”<sup>13</sup>.

De acordo com o nosso ordenamento jurídico sobre as parcerias público-privadas, estipulado pelo Decreto-Lei nº46/2005, de 4 de Julho, nas parcerias entre o Estado (sector público) e o sector privado, o montante do investimento tem de ser superior a 25.000.000\$00 (vintes e cinco milhões de escudos). Enquanto que, a lei das PPP em Portugal, Decreto-lei nº 86/2003, de 26 de Abril estabelece que esses investimentos não podem ter valores inferiores a 25.000.000€ (vinte e cinco milhões de euros).

Contrariamente ao Brasil, em que a Lei das PPP, Lei nº11/079/04 no seu artº2 nº4, estabelece que os investimentos provenientes de parcerias público-privadas não podem ser inferiores a 20.000.000 de reais (vinte milhões de reais) e que o serviço prestado seja no mínimo de 5 anos e no máximo por 35 anos.

Outra característica essencial das parcerias público-privadas (PPP) e talvez a mais importante é segundo o autor SANTOS, (2007:41) “a existência de Estados e os privados. A existência destes dois entes é a condição obrigatória de qualquer PPP”.

Acrescenta ainda que, assim como, a existência do Estado e dos privados o fornecimento dos serviços públicos é também uma das condições necessária para a identificação das PPP, afirmando que quando ela não é atendida, não se pode falar em PPP.

Sendo assim, pode-se dizer que a existência do sector público, do sector privado e o fornecimento dos serviços públicos são a condição *sine qua non* para a existência de qualquer parceria público-privada (PPP).

---

<sup>13</sup> Comissão das Comunidades Europeias (2004). Livro Verde sobre as Parcerias Público Privadas e o Direito Comunitário em Matéria de Contratos Públicos e Concessões.). Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/>, acessado em 8 de Dezembro de 2012.

Em conformidade com SANTOS (2007), o diploma das PPP instituído pelo Decreto-Lei nº 46/2005 de 4 de Julho, estabelece que, as parcerias entre o Estado e os privados deve:

- Proporcionar benefícios ao estado e á sociedade em complementação aos resultados financeiros e;
- Estar direccionada para o fornecimento de serviços públicos;

De acordo com a lei, outra característica intrínseca das PPP é a partilha de riscos e responsabilidades entre os parceiros. De acordo com aquele diploma nesses tipos de contratos os parceiros assumem riscos e responsabilidades perante o outro.

Uma outra característica intrínseca das PPP é “proporcionar benefícios ao Estado em complementação aos resultados financeiros –, considera-se que ela está presente em todos os projectos. Isso porque é sempre possível identificar algum tipo de benefício adicional. O que varia de um projecto para outro é a intensidade deste benefício. Em grande medida, esses benefícios transparecem no próprio objectivo de cada projecto. Em consequência, adopta-se a hipótese de que todos os projectos, em maior ou menor grau, trazem algum tipo de benefício adicional; em outras palavras, todos os projectos atendem a esta condição. O fornecimento de serviço público é uma das características essenciais de qualquer PPP, (SOARES *et al*, 2002:24).

### **1.2.2.3. Avaliação prévia das parcerias público-privadas**

Para a concretização e a afirmação das parcerias público-privadas (PPP) há que se levar em conta determinados critérios e procedimentos, ou seja, deve-se avaliar a mais-valia (*value for Money*) da PPP.

Nesta fase, são objectivos:

- Avaliar se a contratação via PPP apresenta à partida possibilidade de gerar ganhos face a um processo de contratação tradicional;
- Testar o interesse o mercado no projecto, nomeadamente se os principais *players* têm capacidade para apresentar uma proposta que traduza a concretização do projecto de forma eficaz e eficiente.

A avaliação de mais-valia da PPP não pode, (ou não deve) ser quantificada apenas de um único vector de análise.”<sup>14</sup>

#### **1.2.2.4. Riscos e partilha de responsabilidades nas parcerias-público privadas**

A partilha de riscos e de responsabilidade entre os parceiros (público e privado) é um dos aspectos mais complexos das parcerias público-privadas, isto é, a adopção de um sistema equilibrado de partilha de riscos e de responsabilidades entre os diversos intervenientes no projecto é fundamental para a concretização dessas parcerias.

“A partilha de riscos entre as entidades públicas e privadas deve estar claramente identificada contratualmente”<sup>15</sup>.

Assim, de acordo com o Relatório do Fórum sobre as PPP na Saúde em Cabo Verde (Março de 2012) as demais partes envolvidas na PPP devem assumir determinadas responsabilidades para que melhor se possam mensurar os riscos envolvidos nessas parcerias, conforme descrito na figura 1 a seguir indicado.

Sendo as parcerias PPP um contrato de longo prazo com explicitação de partilha de risco, há que saber:

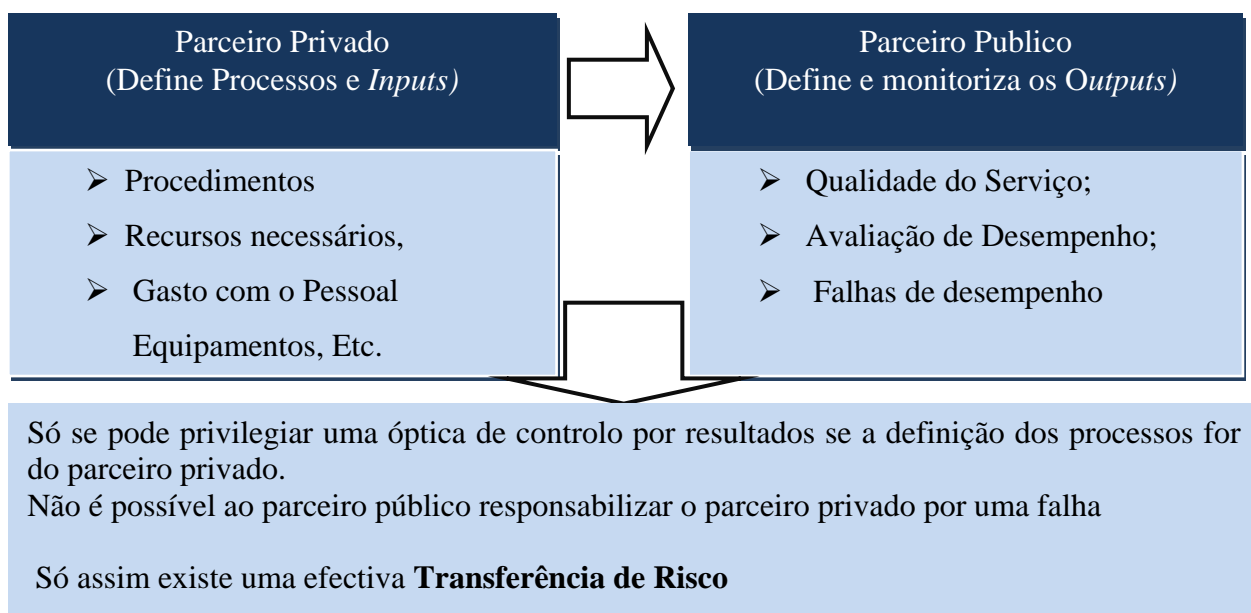
- Quais os riscos que devem ser retidos, transferidos e partilhados pelo Estado?
- Risco de concepção/construção, risco de operação e risco de financiamento, que devem ser transferidos ao sector privado.
- Riscos de força maior e risco fiscal, retidos pelo estado.

---

<sup>14</sup> Tribunal de Contas de Portugal, (2008), *Directrizes e Procedimentos, Linhas de orientação e Procedimentos para Desenvolvimentos de Auditorias Externas a Parcerias Público-Privadas*, Lisboa, Concepção e Arranjo Gráfico Ana Salina

<sup>15</sup> Decreto-Lei nº 46/2005 de 4 de Julho





**Figura 1: Partilha de risco e responsabilidade entre os parceiros**

Fonte: Relatório do Fórum Parcerias Publico Privadas na Saúde em Cabo Verde Março 2012

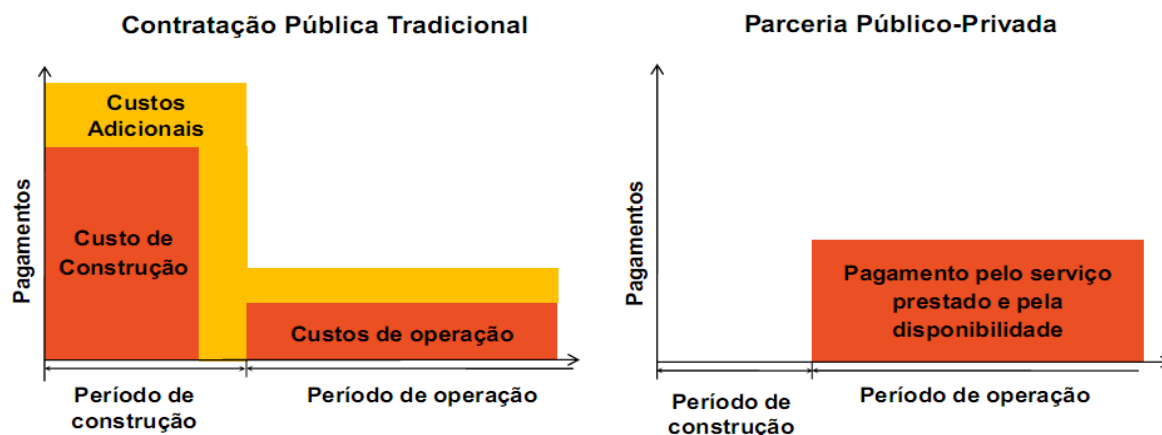
Regra geral deverá cada um dos parceiros assumir os riscos que melhor pode gerir. O objectivo das parcerias não é transferir riscos para o sector privado mas obter ganhos de eficiência. A transferência de risco é um instrumento para a obtenção de ganhos de eficiência na medida em que dota o parceiro privado dos instrumentos de gestão. Da parte do parceiro privado há uma remuneração pelo risco assumido, enquanto que, para o estado há um alívio da restrição financeira inter-temporal.

#### 1.2.2.5. Perfil dos pagamentos das parcerias público-privadas

O modelo mais comum de parcerias público-privadas (PPP) é a construção de parceria na qual o parceiro privado é contratado para a construção de um determinado projecto público, devendo o sector público no fim da construção pagar ao parceiro privado pelo serviço prestado.

Na figura 2 apresenta-se um modelo de pagamento de uma PPP. Geralmente o sector privado constrói o empreendimento e entrega-o ao Estado, antes da exploração do serviço, que passa a ser detentor do direito de concessão e, mediante outro dispositivo

jurídico, o estado pode conceder a este ou a outrem como entender o direito de exploração, (Relatório do Fórum sobre as PPP na Saúde em Cabo Verde, Março de 2012).



**Figura 2: Perfil dos pagamentos numa parceria público-privada**

Fonte: Relatório do forum Parcerias Publico Privadas na Saúde em Cabo Verde, Março 2007

Só depois do parceiro privado ter construído e entregue a obra ao Estado é que este então começará a pagar ao privado conforme o contrato inicialmente estabelecido.

Como foi visto no ponto 1.2.2.1, diversas são as formas e modalidade de PPP, sendo que cada uma apresenta uma estrutura básica com arranjos e padrões bem definidos, que visam adequar a parceria aos objectivos desejados, além de viabilizar sua implementação.

#### **1.2.2.6. Vantagens e inconveniências das parcerias público-privadas**

- **Vantagens**

As parcerias público-privadas (PPP) constituem uma oportunidade para os Estados desenvolverem múltiplas infra-estruturas essenciais sem onerar efectivamente a dívida pública e, simultaneamente permitirem uma diluição do respectivo esforço financeiro associado às elevadas despesas de capital dos projectos de infraestruturas (Relatório do Fórum sobre as PPP na Saúde em Cabo Verde, Março de 2012).

De acordo com DINIS *et al* (pág. 23) são múltiplas as vantagens das PPP a saber, assim apontam como principais vantagens daquelas, a “diminuição dos prazos de execução de

projectos através de um pré-financiamento, benefício proporcionado pelo carácter inovador, dinâmico e criativo do parceiro privado, racionalização de custos e partilha de riscos entre os parceiros”.

“As parcerias público-privadas (PPP) constituem uma oportunidade para os Estados desenvolverem múltiplas infraestruturas essenciais, sem onerar efectivamente a dívida pública e, simultaneamente, permitirem uma diluição do respectivo esforço financeiro associado às elevadas despesas de capital dos projectos de infraestruturas. Acrescenta ainda que, para além das vantagens orçamentais da opção PPP, a segunda grande vantagem tem a ver com o *value for money* inerente aos serviços prestados quando confrontado com a opção tradicional da prestação directa dos serviços pelo estado”.<sup>16</sup>

Neste contexto acrescenta ainda que, a opção PPP poderá apresentar “vantagens orçamentais, quer ao nível do critério do défice, quer pelo critério da dívida pública. No que respeita ao critério do défice, a vantagem poderá traduzir-se na desorçamentação temporária de despesas enquanto no plano da dívida pública a vantagem assenta no facto do Estado prover de infraestruturas e serviços fundamentais à margem do seu Balanço”<sup>17</sup>.

As PPP em Cabo Verde consistem num modelo onde ao fim do projecto o património volta obrigatoriamente ao domínio e comando do Estado, conceitualmente a estrutura objecto da PPP nunca deixa de fazer parte do património público. Esse facto constitui-se certamente em uma vantagem moral em relação ao processo de privatização, em que a posse de particulares sobre estruturas públicas é alvo de pesadas críticas, das quais as PPP estão livres.

Resumindo, pode-se dizer que constituem principais vantagens das PPP:

- Partilha de risco entre o parceiro público e o parceiro privado
- Transferência de ganhos de eficiência:
  - a) Para o parceiro privado, remuneração do risco assumido

---

<sup>16</sup> Tribunal de Contas de Portugal, (2008), *Directrizes e Procedimentos, Linhas de orientação e Procedimentos para Desenvolvimentos de Auditorias Externas a Parcerias Público-Privadas*, Lisboa, Concepção e Arranjo Gráfico Ana Salina.

<sup>17</sup> Tribunal de Contas de Portugal, (2008), *Directrizes e Procedimentos, Linhas de orientação e Procedimentos para Desenvolvimentos de Auditorias Externas a Parcerias Público-Privadas*, Lisboa, Concepção e Arranjo Gráfico Ana Salina.

- b) Para o Estado, alívio da restrição financeira inter-temporal (o ganho de eficiência deverá superar o custo financeiro acrescido que o financiamento privado implica).

- **Inconveniências**

De acordo com alguns autores apesar de as parcerias público-privadas apresentarem vantagens comparativas para o sector público e para o sector privado, estas parcerias apresentam algumas desvantagens, as quais resumem-se em:

- Processos concursais longos;
- Custos de transacção significativos;
- Grande complexidade de gestão pública de contractos;
- Problemas de sustentabilidade financeira das entidades gestoras.

### **1.3. *Project finance* - PF**

Para além dos tipos de financiamentos visto no ponto 1, outra forma de financiamento que a muito tem-se difundido entre os países é o financiamento baseado em fluxo de caixa, tendo os seus primórdios no século XIII, no comércio na Europa, hoje conhecida por *Project Finance* (FINNERTY, 1999:21).

De acordo com o mesmo autor, a crise dos anos 70 no sector energético e a forte crise de liquidez internacional ocorrida no início dos anos 80 mudaram significativamente a estrutura dos preços relativos e provocaram uma subida generalizada nas taxas de juros.

Nesse contexto viu-se a necessidade de inovar as instituições financeiras dado aos riscos que se apresentavam para investimentos em capitais intensivos. A gestão dos riscos passava, então, a ser uma das prioridades dos investidores principalmente em sectores ligadas a infra-estruturas.

De acordo com FINNERTY (1999:21) começaram a surgir inovações vindas de frentes diversas. Ganhando grande destaque nos Estados Unidos com aprovação da Lei PURPA<sup>18</sup> ou Lei da Política de Regulamentação de Serviços públicos.

Apareceram projectos sem risco de mercado e atraíram novos agentes (empresas de engenharia e construção, indústria química), estes em geral com menos capitais e menores balanços patrimoniais.

Nos Estados Unidos, finais dos anos 70, surgiu uma nova forma de financiamento denominado de “ABC”. Uma forma de contrato pré – venda em que o “A” desprovendo de capital para desenvolver um projecto solicitava aos bancos “B” um empréstimo na qual dava com garantia o fluxo de receitas da venda futura do óleo para o comprador “C”.

A garantia do empréstimo era denominada de *Cash Flow* do projecto, sendo em muitos casos o risco dos projectos inferiores ao dos patrocinadores. Criou-se condições de financiamento do projecto na qual era garantido pelo projecto, não pelos seus empreendedores «*Project Finance*».

Financiamento baseado em fluxo de caixa não é nova os arranjos financeiros e as sofisticadas formas de mitigação de risco oferecidas pelo mercado é que são inovadoras.

Os privados têm utilizado modelos de *Project Finance* para financiar projectos industriais e de infraestruturas e equipamentos na qual identificam-se as PPP para o financiamento de instalações de transporte, estações geradores de energia, sistemas de comunicação etc.

Os investimentos em projectos de infra-estrutura são altos e de longa maturação, demandando financiamentos também de longo prazo, além de um ambiente económico estável e garantias patrimoniais.

---

<sup>18</sup> *Public Utility Regulatory Policy Act*, Sob as Leis da PURPA, os *utilities* eram obrigados a comprarem sua produção (garantia de *off-taking*) e as impedia de ter participações maioritárias nestes agentes.

As empresas que têm actuado em sectores de infra-estruturas têm como objectivo primordial a diversificação e a ampliação de base de captação de recursos, obtendo assim uma maior flexibilidade financeira.

É de realçar que devido ao envolvimento de vários agentes, a elaboração dos contratos ligados ao *PF* tornam-se mais complexas, advindo de diversas formas de percepção do risco e dos critérios para contingenciamento de cada um dos parceiros.

O *Project Finance* tornou-se actualmente numa alternativa para a implementação de empreendimentos em diversas áreas ou sectores dado a necessidade que o estado tem em conseguir financiamentos em projectos de grande dimensão, revelando particular atractividade em investimentos de grande porte (infra-estruturas), desobrigando os empreendedores quanto á concessão de garantias.

Sendo que sua principal função consiste na alavancagem de recursos, tanto estado como privados passaram a utiliza-lo em um número crescente a fim de obter os aportes de capital necessário para a realização de seus investimentos.

Por permitir um desembolso de capital relativamente baixo ela torna-se cada vez mais almejada pelas empresas e não só, possibilitando assim àquelas que têm restrições financeiras a viabilizar seus empreendimentos, fazendo com que mesmo não havendo dificuldade de crédito, as corporações possam distribuir seus desembolsos directos entre outros empreendimentos paralelamente.

Em relação ao sector das infraestruturas em que os aportes de capital são enormes e a capacidade de auto-financiamento tem sido muito limitada, a opção pelo *project finance* (PF) pode ajudar e de que maneira na viabilização de grande parte dos investimentos necessários.

No entanto como se verifica em qualquer investimento convencer os bancos ou os detentores de capital a financiarem um projecto, nem sempre as perspectivas de receita são bastantes, por isso é necessário dar garantias relativas á percepção de riscos dos

mesmos. O que faz com que a mitigação dos riscos torne uma condição a satisfazer para a formação do PF.

É inquestionável a presença notável do sector privado em várias áreas de infra-estruturas pública em Cabo Verde, sendo de grande proeminência no sector dos transportes. A prestação de serviços que envolvam receitas de taxas dos utentes e de outras receitas adjacentes, como as provenientes pela utilização de aeroportos, portos, rodovias entre outros, tem sido alvo de financiamento, não só de governos como também de privados.

Os acordos entre o sector público e o sector privado podem assumir diversas formas, diferenciando-se na forma pela qual as responsabilidades, riscos e retornos são compartilhados entre si.

O Decreto-Lei n.º 18/2008 de 29 de Janeiro que aprova o Código dos Contratos Públicos estabelece a criação de regulamentação adequada de alguns aspectos das técnicas de PF, que se cruzam com a actividade de contratação pública.

Esta técnica de obtenção de recursos financeiros para financiamento de projectos, recorrentemente utilizados por vários países, especialmente quando associada a PPP consubstanciadas em «contratos de concessão»<sup>19</sup>, sem a qual, muitos avultados investimentos ao serviço do desenvolvimento do país não teriam sido possíveis, não encontrava qualquer reflexo ao nível da legislação ordinária, o que gerava um conflito entre as técnicas contratuais ditadas, sobretudo, pela prática do *project finance* (PF) e as regras legais relativas à contratação pública de raiz essencialmente comunitária.

### **1.3.1. Características básicas do *project finance***

As características básicas do PF residem no fato de que o empreendimento é visto e avaliado isoladamente, sem quaisquer influências de seus controladores, ou seja, a

---

<sup>19</sup> O contrato de concessão designa-se o acordo celebrado entre o concedente e o concessionário em que aquele delega e autoriza este a prestar serviços de interesse publico e regula os respectivos direitos e obrigações.

rentabilidade e as garantias são fornecidas pelo próprio empreendimento ou projecto. Assim, as garantias reais são substituídas pelos recebíveis (FINNERTY, 1999:21).

De acordo com o Instituto Superior de Gestão Bancária, (1998) as características comuns aos projectos objecto de PF são:

- A contratação dos financiamentos é precedida de avaliação detalhadas e especializadas de carácter técnico e económico-financeiro;
- Existe um acompanhamento permanente da evolução do projecto após a contratação do financiamento;
- A documentação contratual envolvida é geralmente muito complexa, implicando um cuidado especial na definição clara dos diferentes papéis a desempenhar pelos vários intervenientes ao nível da responsabilidade perante os financiamentos e respectivos mecanismos de protecção do crédito;
- O custo de financiamento desta modalidade é geralmente mais elevado do que nas modalidades convencionais de crédito, de forma a cobrir os custos decorrentes dos elementos anteriormente enunciados, assim como a assunção de riscos adicionais pelos financiadores;
- É um projecto em que o envolvimento da parceria Pública/Privada é indispensável;

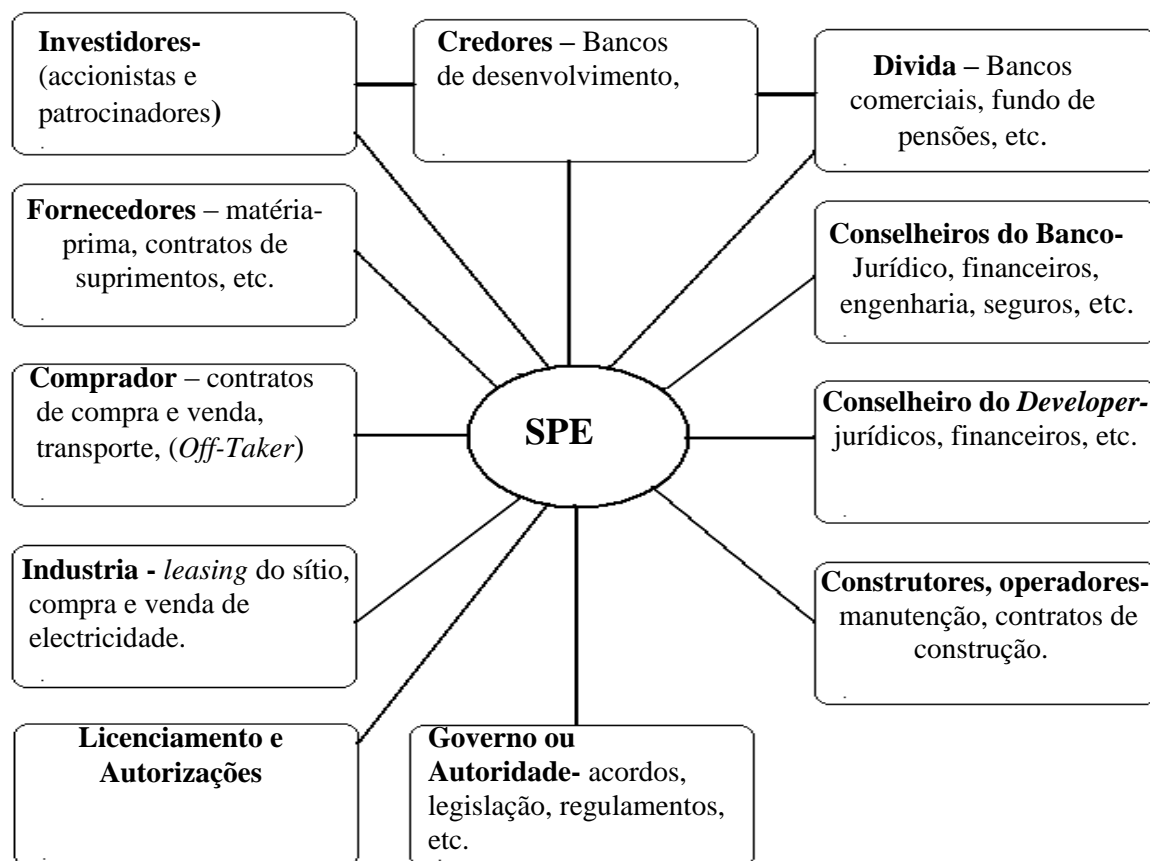
No âmbito da estruturação e montagem de financiamentos, a área de PF está habilitada a trabalhar com o cliente soluções globais que, passando por produtos de natureza diversa, melhor se ajustam às necessidades de cada Projecto. Podem ainda conceber-se produtos específicos, desde que tal optimize a estrutura do projecto e que esteja enquadrado nas regras do mercado.

Assim como qualquer projecto o *PF* é desenvolvida por fases ou etapas, na 1ª fase faz-se a negociação do contrato e a definição da estrutura financeira do património e dívida. Na segunda fase, conclui-se a negociação do projecto ou seja, é construído o projecto e na 3ª fase, ou seja, a última fase, o projecto finalmente começa em andamento, produzindo fluxo de caixa para pagar o serviço principal da dívida bem como dar retorno aos seus



accionistas (VIEIRA *et al*, 1999). Os mesmos definem a seguinte estrutura para um PF conforme se pode observar na figura 3.

A SPE constitui o activo do projecto, formado por diversos agentes accionistas, patrocinadores, credores, compradores, enfim todos aqueles que estão ligados á construção, operação, manutenção do projecto.



**Figura 3: Estrutura básica de um *Project Finance***

Fonte: Agencia Nacional de Petróleo do Brasil (1999)

**SPE** – Sociedade de Propósito

Devendo os credores avaliarem e se certificarem de que o projecto estará completo dentro do cronograma e do orçamento, sendo tecnicamente capaz de operar como esperado e gerar fluxo de caixa suficiente para fazer face ao serviço da dívida. Portanto, os credores têm maior poder ao que concerne à operacionalidade do projecto o que faz com que os administradores têm um poder limitado no que se refere á alocação do fluxo de caixa livre.

O património e a dívida são compostos pelos recursos inicialmente fornecidos pelos investidores, patrocinadores e outros credores (bancos, fundos de pensão e de investimentos, etc.).

A estrutura apresentada tem por finalidade estabelecer os arranjos fundamentais de forma a viabilizar a participação dos potenciais interessados e a identificação dos potenciais riscos e a respectiva alocação otimizada, propiciando garantias e protecções contra riscos a que os participantes estarão sujeitos.

No entanto é que realçar que as estruturas contratuais de um PF variam de projecto para projecto.

Segundo o ISGB (1998) o financiamento do um PF pode ser feito através de recursos próprios, por recursos de terceiros e por *leasing*.

De acordo com o mesmo pode-se considerar as seguintes formas para o financiamento do PF as quais são os □recursos próprios□<sup>20</sup>, recursos de terceiros ou capital alheio□<sup>21</sup>, □*leasing* ou locação financeira□<sup>22</sup>, recursos mistos (terceiros e próprios).

Só há consumação do PF mediante a assinatura de um contrato, de elevada complexidade, entre todos os intervenientes do projecto, nomeadamente os Bancos, Estado, Accionistas, Fundos de Pensão, etc.

---

<sup>20</sup> Os recursos próprios também designados de capitais próprios são os recursos originados dos sócios, accionistas da empresa, representa o valor do investimento realizado pelos proprietários adicionado dos lucros (ou deduzido dos prejuízos) obtidos ao longo dos exercícios passados e do exercício corrente. O capital próprio é composto pelas seguintes rubricas, capital social, reservas, prestações suplementares e resultado de transitados.

<sup>21</sup> O capital alheio ou capital de terceiros, como o próprio nome diz são recursos ou capitais obtidos a partir de fontes externas à empresa ou sociedade.

<sup>22</sup> Leasing é quando o locador, de acordo com as instruções do locatário (cliente nesse caso), cede a disponibilização temporária de um bem, móvel ou imóvel, mediante pagamento de uma quantia periódica (renda), por um determinado tempo e relativamente ao qual o locatário possui uma opção de compra no final do mesmo prazo, perante o pagamento de uma quantia pré estabelecida, a que chamamos de valor residual.

### **1.3.2. Vantagens do *project finance***

Uma das principais vantagens de se financiar um projecto através do *project finance* (PF) é a sua capacidade em alavancar o capital e a capacidade de tomar empréstimo expandida, sendo que grande parte do investimento é financiada por recursos de terceiros, proporcionando assim a possibilidade de um maior retorno aos seus accionistas uma vez que o custo de financiamento é menor do que o custo do capital próprio.

O tratamento *contábil* distinto entre a empresa mãe e a sociedade específica – proporciona aos credores uma maior transparência em relação à capacidade financeira da SPE, justamente por terem abdicado da carteira de activos bem como o fluxo de caixa de outros negócios dos accionistas;

Segregação de riscos e, conseqüentemente, de recursos entre os participantes torna essa estrutura de financiamento mais atractiva para os sectores intensivos em capital, como o de infra-estrutura.

E por último a substituição de garantias usuais por garantias de *performance*. As garantias de *performance* permitem maior flexibilidade a accionistas e credores.

### **1.3.3. Riscos do *project finance***

Quanto á análise de riscos a abordagem aponta para os níveis de riscos assumidos pelas partes envolvidas e os possíveis instrumentos para a sua mitigação. Considerando a diversidade dos riscos associados a um PF, destacou-se alguns dos mais importantes utilizados em análises de projectos:

✓ **Risco comercial** – são riscos pertencentes ao próprio projecto, ou seja, ao mercado em que a mesma está inserida. Para a melhor análise deste risco destacamos alguns pontos que consideramos essenciais para a sua compreensão e uma melhor análise da mesma que são: riscos operacionais, riscos no fornecimento de matéria-prima, riscos ambientais, riscos de prazo de conclusão no prazo, riscos contratuais, risco de receita, etc.

✓ **Risco operacional** – tem a ver com os riscos que estão relacionados com a operação do projecto no longo prazo, que podem ser riscos de custos de operação, de custos de manutenção, riscos tecnológicos e operação geral do projecto.

✓ **Risco de conclusão de projecto** – este, está relacionado com a capacidade do projecto em cumprir o prazo estipulado e ao mesmo tempo com o orçamento previsto.

✓ **Risco de receita** - é o risco de o projecto não ser capaz de gerar recurso suficiente para cobrir as suas despesas, dívidas e ainda proporcionar um retorno favorável aos investidores.

✓ **Riscos políticos ou risco de país** - tem a ver com a exposição do financiador quando está financiando um projecto privado. Este tipo de risco assim como risco de moeda têm grande efeito quando o financiamento ou parte dele é tomado de investidores/financiadores externos com bases em outras moedas ou quando existir materiais importados.

Quaisquer perdas nas taxas de câmbio, ou mudanças na política de relações exteriores ou, ainda, alterações na legislação de saída de divisas do país, bem como a incapacidade do governo de converter moedas, poderão gerar grandes perdas para o financiador. Estes tipos de riscos são regularmente mitigados através de operações junto a entidades internacionais.

✓ **Riscos macroeconómicos** - também conhecidos como riscos financeiros, tem a ver com a exposição aos efeitos de possíveis desequilíbrios no fluxo de caixa do projecto, decorrentes da descontinuidade em relação às projecções quanto á inflação taxas de juros e taxas de câmbio.

Por se encontrar na fase da sua elaboração e construção normalmente no início os projectos não geram nenhuma receita, e a grande probabilidade dos gastos e tempo serem maiores que os previstos. Normalmente só após o início de ciclo de exploração é que o projecto começa a gerar receitas e confirmação das previsões.

Em função disso, muitos *project finance* (PF) não são obtidos nessa fase, nessas situações as instituições financeiras para se precaverem, exigem garantias para o serviço da dívida durante esse período.

Esses riscos devem ser considerados e tratados, utilizando ferramentas financeiras adequadas para sua mensuração e vedação, bem como aparatos jurídicos de alocação e penalidades.

Alguns dessas ferramentas são conhecidos para indicarem taxas de retornos em ambientes de riscos. Como há projectos que tem exposições muito mais acentuada que a maioria de alguns empreendimentos de uma empresa, utilizar a sua taxa mínima de atractividade para remunerar o seu capital poderia não ser suficientemente adequado.

Por isso, as equipas dos sectores financeiros utilizam-se de ferramentas como o capital *asset pricing model*<sup>23</sup> na busca de taxas condizentes com o nível de risco que estão assumindo.

#### **1.3.4. Tipos de contractos do *project finance***

Os contratos inerentes a um PF são de extrema importância para a construção e operação de qualquer projecto. A definição dos contratos pode ser divididas em acordos de projecto sendo que estes são principais pois estruturam o recebimento de receitas do projecto e outros contratos auxiliares.

Encontra-se abaixo alguns dos contratos usualmente mais utilizados no financiamento através de um *project finance* (PF).

➤ **Contratos *offtake*** – São contratos de vendas pré-acordados de produtos produzido por um determinado projecto, de forma a garantir a venda dos mesmos.

---

<sup>23</sup> Também esse é uma das modalidades muitas vezes utilizadas pelas instituições financeiras uma vez que têm custos de capital diferenciado para cenários de riscos diferente assim utilizam a Arbitrage Pricing Theory para definirem suas taxas.

➤ **Contratos de concessão** - são contratos celebrados entre uma autoridade pública e um SPE (sociedade de propósito) autorizando a construção de um projecto para prestação de serviço directamente ao público ou á própria entidade pública, com a construção de grandes infraestruturas (construção de estradas, redes de água e de esgotos, grandes portos e aeroportos, etc.).

No entanto esses contratos podem assumir formas diferentes podendo ser contratos de serviços em que a autoridade publica paga e contratos pedagógicos, para serviços em que usuários privados pagam.

➤ **Contratos de construção e de engenharia** – aquele através do qual faz-se o desenho do projecto, a aquisição e construção de instalações e equipamentos necessários e a construção do projecto em si.

➤ **Contratos de custo de serviço** - aquele em que o custo do projecto é pago proporcionalmente por cada devedor na medida em que forem sendo incorridos, em troca de recebimento da parcela da produção correspondente.

➤ **Contrato de empréstimo** - estipula todos os dados do financiamento, incluindo valores a serem recebidos, quais as condições de pagamento, as obrigações de cada parte, etc.

➤ **Contrato de caução** - estabelece que todas as acções da empresa responsável pelo projecto fiquem caucionadas em favor dos credores.

➤ **Contrato de retenção de acções** – este tipo de contrato obriga que todas as acções da empresa sejam mantidas em propriedade dos accionistas.

Existem outros tipos de contratos utilizados no processo de financiamento através de um *project finance* (PF) como contratos celebrados entre credores estabelece as condições de divisão de garantias entre credores, ainda Contratos de penhor das contas bancárias que estabelece o penhor dos recursos disponíveis nas contas bancárias da SPE, entre outros.

❖ **Incentivos à constituição de *project Finance***

- Benefícios fiscais, nomeadamente, isenção fiscal e alfandegária, dedução à matéria colectável;
- Redução de taxas;
- Concessão de terreno para construção;
- Contratos de concessão – exclusividade de exploração

## **1.4. Metodologia**

Segundo LUDKE (1986:65), para realizar uma pesquisa é preciso promover um confronto entre os dados, as evidências, as informações colectadas sobre determinado assunto e o conhecimento teórico acumulado a respeito dele. Trata-se de construir uma porção do saber.

Enquanto que, para FACHIN (2003), a pesquisa é um procedimento intelectual em que o pesquisador tem como objectivo adquirir conhecimentos por meio da investigação de uma realidade e da busca de novas verdades sobre um fato (objecto, problema).

### **1.4.1. Procedimentos utilizados no estudo**

Para a elaboração deste trabalho foi preciso seguir algumas etapas, como a escolha e a delimitação do tema, a definição do projecto de pesquisa, a realização de pesquisas bibliográficas e por fim a definição dos instrumentos para a colecta de dados.

A elaboração deste trabalho fez-se com recurso à pesquisa documental, relativa à legislação e bibliografia disponível, nomeadamente pesquisa através da internet, revistas técnicas, artigos e trabalhos monográficos relacionado com o tema em estudo, tomando-se por base o que já foi publicado em relação ao tema, de modo a que se possa delinear uma nova abordagem sobre o mesmo, chegando a conclusões que possam servir de apoio para pesquisas futuras.

Com vista a responder às perguntas de partidas, aos objectivos e às hipóteses inicialmente propostos para este trabalho e, de forma a dar maior suporte ao trabalho, para além das pesquisas documentais, procedeu-se também a análise de 3 projectos de parcerias de parcerias desenvolvidos pela Câmara Municipal da Praia e algumas empresas privadas no âmbito das parcerias público-privadas.

Pela natureza dos projectos e da própria legislação em vigor sobre as parcerias público-privadas (PPP) em Cabo Verde, esses projectos têm que ter valores superiores a 25.000.000\$00 (vinte e cinco milhões de escudos), portanto projectos de grande dimensão, o que envolve muito sigilo em relação à operacionalização dos projectos e torna as informações neles envolvidos confidenciais e, portanto restritas. Desses fatos resulta um difícil acesso à informação sobre os projectos.

Assim sendo, considerando o difícil contacto ou a indisponibilidade dos sujeitos da pesquisa (partes envolvidas no projecto), tendo em conta o factor tempo e, tendo em consideração que um trabalho científico requer uma investigação aprofundada e rigor acabaram por limitar o nosso estudo, sem contudo, perder a qualidade científica exigida.



## **Capítulo II: Município da Praia e o seu Desenvolvimento**

---

### **2.1. Caracterização do município da Praia**

O Município da Praia está localizado na parte sul da ilha de Santiago, a maior ilha do arquipélago de Cabo Verde, situada na costa ocidental africana - a 500 km do continente Africano.

Estima-se que residem no concelho da Praia cerca de 131.719 pessoas, cerca de 26,9% do total da população nacional (491.875), distribuídas espacialmente no território municipal com 102 km<sup>2</sup> de área, de acordo com a seguinte distribuição de ocupação Urbana/Rural<sup>24</sup>:

- População Urbana (Cidade da Praia) 127.826 (97%)
- População Rural 3.893 (3%).<sup>25</sup>

O crescimento considerado da população tem a ver com as migrações internas e externas. De acordo com o Plano Director Municipal (2011), o município continua a ser um pólo de atracção para as populações tanto dos outros municípios da ilha de Santiago, como de outras ilhas.

---

<sup>24</sup> Instituto Nacional de Estatísticas, (2010), Censo 2010.

## 2.2. Actividades económicas

Praia é indiscutivelmente o maior município do país, é neste município que estão centrados todos os órgãos da soberania, embaixadas e representações de organizações nacionais e internacionais, como também o essencial da administração pública central.

Ao município corresponde cerca de 48% da massa salarial dos municípios de Santiago, e a maioria (52%) da produção dos municípios da ilha.

A análise do consumo final da administração pública confirma o peso da administração pública central e a relativa centralização dos recursos públicos afectos à ilha de Santiago. Assim o consumo final da administração pública em 2006 foi de cerca de 7.363.989 (sete milhões trezentos, sessenta e três mil, novecentos e oitenta e nove escudos) contos, dos quais cerca de 6.370.290 (seis milhões, trezentos e setenta mil, duzentos e noventa escudos) contos pelos serviços descentrados do Estado, o equivalente a cerca de 87% e os restantes 993.699 (novecentos e noventa e três mil, seiscentos e noventa e nove escudos) pelos municípios.

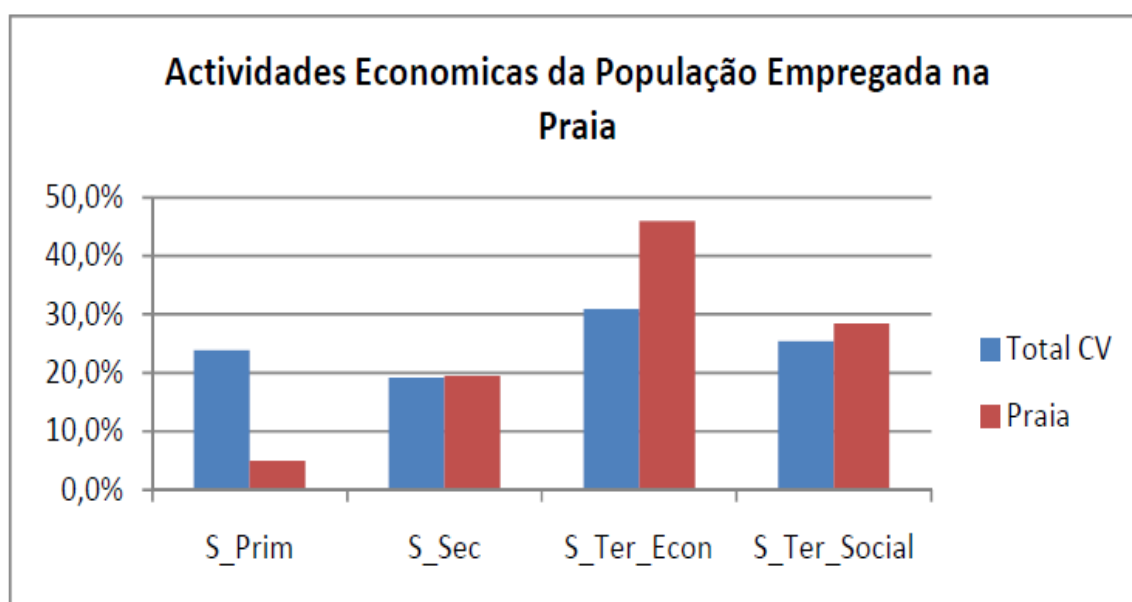
Com um consumo público municipal de cerca de 513.605 (quinhentos e treze mil, seiscentos e cinco escudos) contos, Praia é evidentemente o município de primeira linha em matéria de consumo público na ilha de Santiago (52%) seguido de Santa Catarina com cerca de 143.099 (cento e quarenta e três mil, noventa e nove escudos) contos, o equivalente a cerca de 14% do volume global do consumo municipal da ilha.

A evolução recente das empresas cabo-verdianas revela algumas tendências de fundo relevante, das quais se destacam uma maior competitividade, maior organização, maior produtividades e maior dimensão média, o que as torna mais aptas a enfrentarem choques concorrenciais.

Os principais centros urbanos do País, designadamente Sal, Mindelo e Praia continuam a exercer o seu poder de atractividade sobre as empresas, concentrando o essencial da actividade empresarial.

Relativamente às actividades económicas, há que considerar diferentes cenários para o espaço rural e urbano do município da Praia. O sector dos serviços, o comércio e a actividade informal, figuram-se como os ramos de actividade com maior percentagem de pessoas empregadas.

A afectação da população empregada por ramos de actividade difere no município da Praia em relação à média nacional. Na cidade da Praia, cerca de 75% da população empregada desempenha funções no ramo de actividade correspondente ao sector terciário, e neste sector, cerca de 46% está afectada a actividades económicas e 29% afecta a actividades sociais, como se pode observar no gráfico 1.



**Gráfico 1: % da população empregada por sector de actividade**

**Fonte: Plano Director Municipal (PDM) da Cidade da Praia**

Das actividades económicas destacam-se 26% no comércio, 12% na construção, 9% nos transportes, armazenagem e comunicações, e 7% nas indústrias transformadoras. Das actividades sociais destacam-se 15% na administração pública, defesa e segurança.

O sector terciário é o sector com maior peso na economia tanto para o município da Praia como a nível nacional como podemos observar no gráfico.

Tendo em conta que é um município praticamente urbana, a agricultura, a produção animal, a caça e a silvicultura, contribuem com 17,6% dos empregos na área rural do município, o que demonstra a importância das actividades, enquanto fonte de ocupação e rendimento para as famílias rurais.

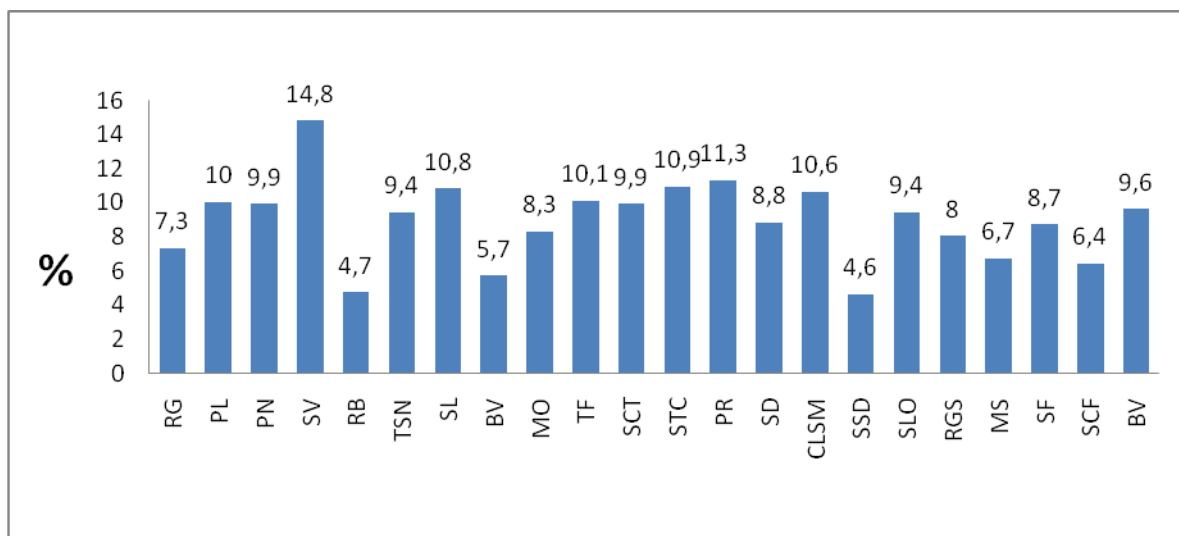
A pesca afigura igualmente como um sector de actividade importante, empregando um número crescente da população do município, o equivalente a 4,1% dos empregos criados no espaço rural, contrariamente ao espaço urbano que emprega um número maior de pessoas (38,8%), traduzindo-se, no entanto, numa percentagem relativa inferior ao espaço rural (1,2%).

“A taxa de actividade económica no município é de 64,67%, abrangendo 70,01% indivíduos do sexo masculino e 59,90% do sexo feminino. De acordo com os dados QUIBB (2007) cerca de 22,96% da população encontra-se desempregada, e desta 17,05% do sexo masculino e 28,09% do sexo feminino, sendo especialmente no grupo etário dos 15 aos 24 anos (57,69%), ou seja afecta fundamentalmente aos jovens à procura do primeiro emprego”<sup>26</sup>.

De acordo com os dados do Instituto Nacional de Estatística (INE), (2010) e do Anuário Financeiro dos Municípios de Cabo Verde (2009), em relação à população desempregada, Praia tem cerca de 131.719 indivíduos, com uma tendência de crescimento anual na ordem dos 23%. A taxa de desemprego atingiu um valor de 11,3% em 2010, um número, de acordo com dados estatísticos, bastante superior à média nacional. Essa população é também jovem, tendo 90% idade compreendida entre 15 e 44 anos, conforme se pode observar no gráfico número 2.

---

<sup>26</sup> Instituto Nacional de Estatística, 2007, Questionário Unificado de Indicadores de Básicos de Bem-Estar (2007).



**Gráfico 2: Taxa de desemprego por concelho em 2010**

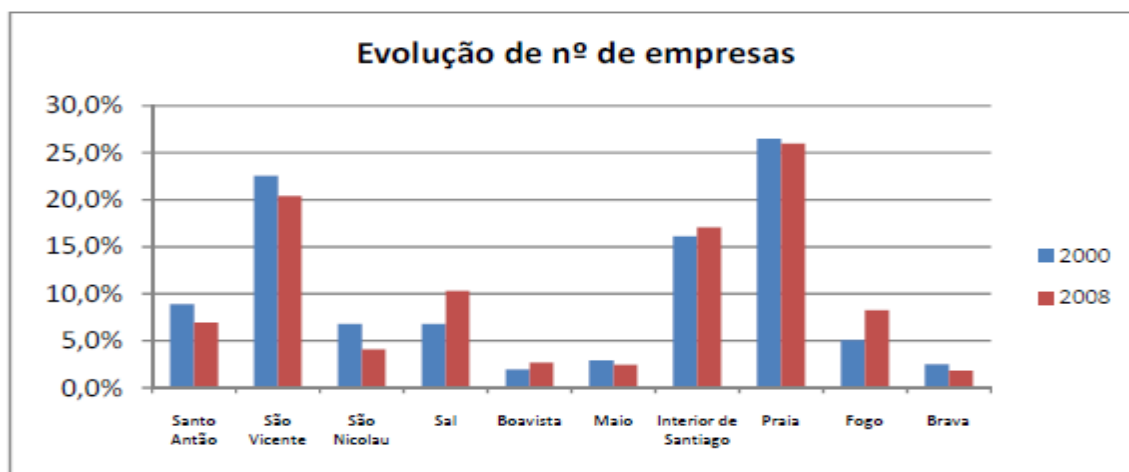
**Fonte:** Elaboração apropriada a partir dos dados do INE (2010) e do Anuário Financeiro dos Municípios de Cabo Verde.

O nível de instrução da população desempregada no concelho é de acordo com dados do Instituto Nacional de Estatística (2010), superior à população que se encontra empregada, sendo 48% com nível do secundário e 42% no Ensino Básico Integrado (EBI), existindo ainda indícios de desempregados com formação superior (4%).

Conforme se pode observar no gráfico acima (gráfico 2), o município da Praia afigura-se entre os quatros municípios com a maior taxa de desemprego no país destacando-se entre elas, São Vicente, Sal e Tarrafal com 14,8%, 10,8% e 10,1% respectivamente.

### 2.3. Tecido empresarial

Em CV, o número de empresas activas existentes, em 2008, era de cerca de 7.512 unidades. O município da Praia é o município com maior número de empresas, com cerca de 26% do total, com um ritmo de crescimento de cerca de 4,3% ao ano.



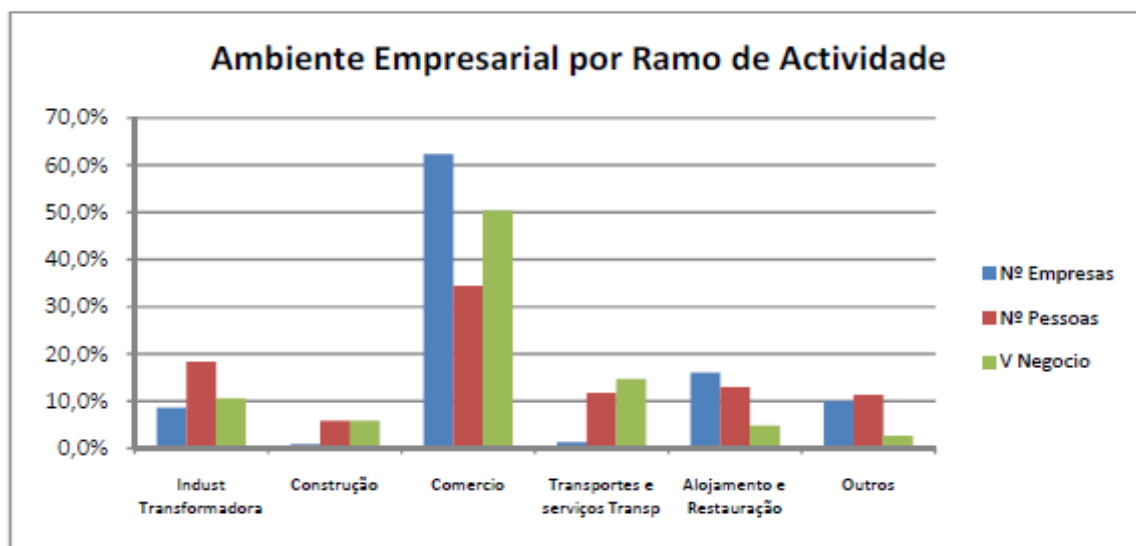
**Gráfico 3: Evolução do número das empresas por Ilha (2000 a 2008)**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Plano Director Municipal da Câmara Municipal da Praia

Em relação ao pessoal afecto às empresas activas, em 2008, de acordo com os dados do INE (2011) existiam cerca de 46.567 pessoas afectas a essas empresas. As empresas sediadas no município da Praia tinham cerca de 13.657 empregados, representando cerca de 25% do total do pessoal.

O Concelho da Praia tem cerca de 30% do total das empresas a nível nacional. A contribuição dessas empresas para a segurança social corresponde a 51% do total das contribuições a nível nacional.

A seguir é apresentado o Gráfico 4 que ilustra o tecido empresarial no concelho por ramo de actividade.



**Gráfico 4: Tecido empresarial do concelho por ramo de actividade**

Fonte: PDM Câmara Municipal da Praia

Em relação ao ambiente empresarial por Ramo de Actividade, verifica-se uma clara tendência das empresas desenvolverem actividades nas áreas de Comércio e Serviços. Para além de ser um sector com maior número de empresas (cerca de 62%), é também nesse sector onde se encontra maior número de pessoal afecto (cerca de 35%) e maior volume de negócio arrecadado (cerca de 51%).

A seguir ao sector do comércio, tem o sector da indústria transformadora e o sector de transporte.

## 2.5. Infra-estruturas públicas

A evolução das sociedades criou novas expectativas mas também novos problemas na área da mobilidade urbana. Os territórios das cidades transformaram-se e a mobilidade das pessoas ganhou novas formas e novas exigências, mais complexas, que urge resolver. É fundamental compreender como essas mudanças afectam os cidadãos e as comunidades em que se inserem.

O planeamento da mobilidade constitui parte integrante da política municipal de ordenamento do território e de urbanismo, bem como dos instrumentos de gestão que a concretizam. O planeamento necessário à Cidade da Praia constitui um verdadeiro desafio

para o Município, pela complexidade e pela necessidade de aplicação de um conjunto de metodologias eficazes, conhecedoras e abrangentes.

As condicionantes ao nível da acessibilidade agem como uma influência negativa no processo de desenvolvimento, aumentando as dificuldades e incrementando os custos generalizados e, em particular, condicionando a dinamização do sistema social e espacial.

O Município da Praia vem desenvolvendo programas de infra-estruturação que se inscreve na linha da modernização do país. A construção e reabilitação das infra-estruturas é um dos aspectos importantes a destacar, já que, este constitui um dos grandes desafios do município na prestação de melhores serviços aos munícipes e não só.

## **2.6. Direitos, deveres e contas municipais**

Um dos principais desafios da administração pública é a capacidade para oferecer serviços públicos e protecção social para um número cada vez maior da população, numa conjuntura económico-financeira bastante restritiva agravada pelo aumento das responsabilidades.

Uma análise geral das atribuições legais (constitucionais ou não) conferidas ao ente municipal em contraposição às contas públicas ilustra o tamanho da responsabilidade dos gestores públicos.

A Constituição da República de Cabo Verde e a Lei nº 134/IV/95, que aprova o Estatuto dos Municípios Cabo-verdianos conferiram aos municípios cabo-verdianos maior *status*, em função do aumento da sua autonomia política, administrativa e financeira. Com isto foram transferidos para os municípios atribuições e competências nos domínios de planeamento, saneamento, desenvolvimento rural, saúde, educação, habitação, transporte rodoviário, promoção social, cultural, desporto, turismo, ambiente, comércio local, protecção civil, emprego e formação profissional, policia e investimento municipal.



Além das atribuições estipuladas na Lei constitucional e no estatuto dos municípios, foram atribuídos aos municípios, por Leis específicas os seguintes serviços anteriormente do estado: promoção social (Decreto-Lei nº24/94), comércio (Decreto-Lei nº5/99), transporte colectivo rodoviário (Decreto-Lei nº68/94), liquidação de cobrança de impostos municipais (Decreto-Lei nº22/2000).

Essa mudança, reconhecida seguiu a tendência mundial e reflectiu no esforço da descentralização político-administrativa daquele momento. Em consequência de 1991 até 2005, foram criados mais oito municípios em Cabo Verde.

Entre os resultados observáveis desse movimento, um dos que chama mais a atenção é a relação população versus território, uma vez que, do total dos 22 municípios, cerca de 80% possuem população residente inferior a 20 mil habitantes.

O crescente aumento de número de pequenos municípios tem gerado alguma discussão. De acordo com GOMES *et al* (2000), o ónus da explosão municipalista recai, sobretudo nos municípios maiores, que se viram obrigados a transferir compulsoriamente parte das suas receitas para aqueles municípios. Isto porque o montante arrecadado passou a ser dividido entre as partes, sendo que algumas delas passaram a computar parcelas menores, Ou seja, os deveres são crescentes e os recursos decrescentes, as demandas e a pressão social aumentam e a capacidade de resposta do Estado diminuiu gradativamente.

Nesse contexto, um dos aspectos que tem ganhado cada vez maior interesse por diversos agentes públicos, tem sido a precariedade das finanças públicas locais. Segundo PEREIRA, (2001: 8) esta situação conduz a uma outra crise, nomeadamente de governança, dizendo que esta se traduz como um processo dinâmico, através do qual se dá o desenvolvimento político, sendo que a sociedade civil, o Estado e o governo organizam e gerem a vida pública.

As finanças públicas se entendem os aspectos tipicamente monetários do financiamento de uma economia, abrangendo os problemas da moeda e do crédito (ou, mais restritamente, os mercados financeiros onde se transaccionam activos representados por

títulos a médio e longo prazo), as finanças públicas se designam actividade económica de um ente público tendente a afectar bens à satisfação de necessidades que lhe estão confiadas, (FRANCO, 1998:19).

Para PEREIRA, *et al* (2005) as finanças públicas, ou economia pública, considera, no âmbito do sector público, as questões económicas fundamentais: o que produzir? Como produzir? e para quem produzir?.

O objecto das finanças públicas é o estudo da aquisição e utilização de meios financeiros pelas colectividades públicas. O Estado ou as Autarquias Locais têm as suas finanças porque precisam fazer despesas com produção de bens, (RIBEIRO, 1997:19).

As Autarquias e o Estado incorrem numa série de despesas quando para atingir os seus objectivos necessita de produzir determinado conjunto de bens. Tem de estar bem presente que o objectivo daquelas não passa pela obtenção de lucro mas sim a satisfação das necessidades dos seus munícipes.

A este respeito RIBEIRO (1997: 38-39) prescreve que, o Estado ou não pode propor-se ou não se propõe receitas superiores às despesas. Se em qualquer serviço público as obtém, não é com o intuito de lucrar, mas com o intuito de apenas satisfazer as necessidades que julga deverem ser satisfeitas. É indispensável a obtenção de receitas para fazer face às despesas. Porém o Estado não pode aumentar descontroladamente as suas despesas na certeza que tem sempre receitas para as cobrir.

Segundo SOUSA (1992: 24), não se pode dizer que são as despesas que determinam as receitas e que nas finanças públicas as receitas e despesas são fixadas em ordem aos fins a que o Estado pretende atingir.

### **2.6.1. Regime financeiro municipal**

Os municípios têm finanças e património próprios, cuja gestão compete aos respectivos órgãos autárquicos no âmbito da autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

Através do Decreto-Lei nº 41/80, de 14 de Junho, definiu-se as bases da actual organização financeira municipal, com a finalidade de tentar corrigir desequilíbrios intermunicipais prevaletentes, atribuindo fundos aos municípios de acordo com a carência que afectavam as respectivas populações, consagrando a participação dos municípios nas cobranças dos impostos directos e indirectos do Estado, o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), que passou com o Decreto-Lei nº 102-0/90, a designar-se por Fundo de Apoio Financeiro.

O FEF foi instituído com preocupações de periquação financeira e visou possibilitar aos municípios acesso às riquezas produzido a nível nacional e por outro lado introduzir correcções dos efeitos da repartição desigual de potências financiamentos.

Com a aprovação da Lei nº76/V/98, de 7 de Dezembro, ficava assim criado um novo regime financeiro municipal, fixando a base tributária municipal e mantendo a garantia aos municípios, o direito de participação nas receitas do estado resultantes da tributação dos impostos directos e indirectos, desta feita, num percentual nunca inferior a 7%. Em 2005, foi publicado o novo regime municipal (Lei nº79/VI/2005), fixando em 10%, a participação dos municípios nos impostos directos e indirectos do Estado.

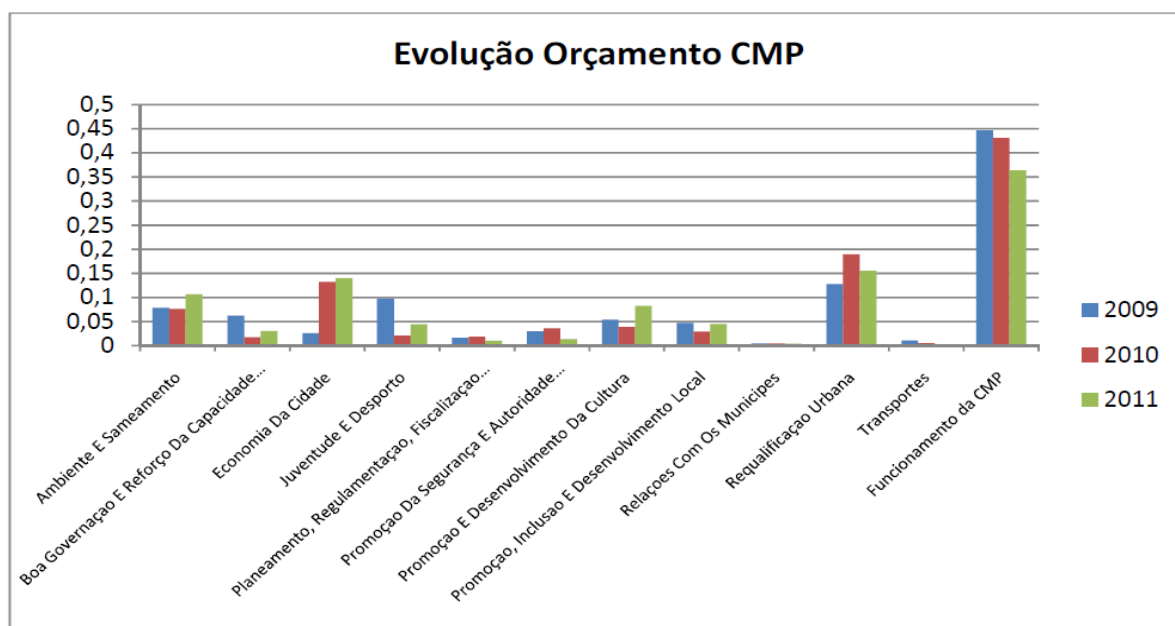
O Decreto - Lei nº68/2009, de 28 de Dezembro, veio consagrar uma vez mais, o regime da concessão de auxílios financeiros aos municípios, bem como o tratamento associado à criação do Fundo Nacional de Emergência, designadamente no que respeita à composição do mesmo.

### **2.6.2. Orçamento municipal**

O Orçamento é o principal instrumento de gestão do município, que na sua elaboração, aprovação e execução é independente do orçamento do Estado. É um documento anual, sem prejuízo da possibilidade de nele ser integrado programas e projectos que impliquem encargos plurianuais. (art. 21º da Lei nº 76/V/98 de 7 de Dezembro).

O orçamento municipal é um documento previsional, de índole política, elaborado, aprovado, executado e alterado de acordo com os termos da lei, em que se identificam as fontes de financiamento e se determinam as intenções de aplicação de fundos. Nele estão evidenciados todos os recursos que o município prevê arrecadar para financiar as despesas que pretende realizar. É um documento anual, sem prejuízo da possibilidade de nele serem integrados programas e projectos que impliquem encargos plurianuais. O Orçamento é unitário e compreende todas as receitas e despesas do município.

Assim, tendo em conta a ajustada compreensão das observações tocantes ao orçamento municipal, importa, fazer aqui uma retrospectiva da evolução dos orçamentos da Câmara Municipal da Praia e das cobranças realizadas, aludindo-se aos últimos 3 anos, como se pode observar no Gráfico 5.



**Gráfico 5: Evolução do orçamento da Câmara Municipal Praia de 2009 a 2011**

**Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Plano Director Municipal da Câmara Municipal da Praia (2012)**

Conforme se pode observar no gráfico acima as despesas correntes (orçamento de funcionamento) do município apresenta uma tendência decrescente, passando de 45% em 2009 para cerca de 36% em 2011. A Economia, o Urbanismo e Habitação e Saneamento,

são os sectores que acarretam maiores despesas respectivamente com 15,9%, 14,9%, e 9% do total do orçamento municipal.

Esse resultado é explicado pelos elevados investimentos nessa área considerando que esses são das áreas que carecem de maior atenção pela autarquia e das áreas mais problemáticas do município.

Considerando os três últimos anos (2009 a 2011), a Câmara Municipal tem apresentado um orçamento com o valor médio anual de 2,8 milhões de contos.

Para o mesmo período, o Orçamento Geral do Estado (OGE) de Cabo Verde tem-se situado no valor médio anual de 63,9 milhões de contos.

Através do Fundo de Financiamento Municipal (FFM), o OGE tem atribuído aos municípios de Cabo Verde um montante anual médio de 2,4 milhões de contos, representando 4% do OGE.

Desse montante, o Município da Praia tem recebido em média 362.000.000 mil contos por ano, cerca de 15% do FFM e 13% do valor médio do Orçamento Municipal. O Orçamento do Município da Praia (2,8 milhões de contos) é superior ao valor médio dotacional do OGE para os municípios através do FFM (2,4 milhões de contos).

O valor dotacional do OGE para o Município da Praia (362 mil contos) é inferior às despesas de funcionamento da CMP (1,14 milhões de contos), representando apenas 32% desse valor.

### **2.5.2. Financiamento das autarquias locais**

Em Cabo Verde, o desenvolvimento das cidades e dos municípios mantém-se muito dependente da distribuição dos fundos do estado central.

“O modelo de financiamento autárquico, no seu conjunto, deverá assentar-se fundamentalmente na diminuição da sua dependência de transferências financeiras do

Estado e na maior responsabilização dos eleitos locais, relativamente à eficácia e eficiência da gestão autárquica”<sup>27</sup>.

No sentido de abandonar a lógica distributiva onde o desenvolvimento esteve e sempre foi dependente da distribuição de fundos da administração central, os municípios têm adoptado uma lógica de promotor de investimento, norteado pela identificação, optimização/racionalização dos seus activos, entre outros.

“Os municípios desempenham um papel impar em CV na criação de infra-estruturas de utilização colectiva, no âmbito das suas actividades e gestão podendo recorrer a diversas fontes de financiamento para o financiamento de projectos que podem ser de investimento ou de desenvolvimento”<sup>28</sup>.

A infra-estruturação da Cidade, seja para que possa aproveitar as oportunidades de investimento que se lhe deparam, seja para garantir a qualidade de vida da população, ou ainda, para cumprir cabalmente a função de capital política de CV, exigem planeamento e grandes investimentos.

De acordo com a Lei n° 79/VI/2005 de 5 de Setembro, que estabelece o Regime Financeiro das Autarquias Locais, os Municípios podem contrair empréstimos, sob qualquer forma, junto de qualquer instituição autorizada por lei a conceder crédito, bem como emitir obrigações e celebrar contratos de locação financeira para financiar investimentos municipais, nos termos da lei.

As fontes de financiamento mais comum das actividades das Autarquias são o Fundo Financeiro Municipal (FFM), o Fundo Municipal Comum (FMC) e o Fundo Solidariedade Municipal (FSM) que são transferidos pelo poder central (Estado) às Autarquias Locais (AL) e as receitas públicas (impostos, «tarifas»<sup>29</sup>, licenças e

---

<sup>27</sup> Ministério da Descentralização, Habitação e Ordenamento do Território (2011), *Anuário Financeiro dos Municípios de Cabo Verde*, pp. 1-2).

<sup>28</sup> Ministério da Descentralização, Habitação e Ordenamento do Território, (2011), *Anuário Financeiro dos Municípios de Cabo Verde*.

<sup>29</sup> Tarifas são o pagamento dos utentes em contrapartida dos serviços prestados pelas autarquias.

penalidades, alienação de património e outras receitas), que são cobradas pelas mesmas em decorrência do seu funcionamento ou actividade.

De acordo com a Lei nº79/VI/2005, os municípios, para além dos recursos mobilizados através da LFL, contam com outras fontes de financiamento, designadamente, recurso a crédito, cooperação técnica e financeira com o Governo, recursos mobilizados através de cooperação descentralizada. No que tange a cooperação descentralizada, vem assumindo um importante peso no financiamento da actividade municipal. O crédito municipal constitui um importante recurso financeiro criado a fim de um determinado nível estabilidade e de solvabilidade e capacidade financeira para investimentos estruturantes para o desenvolvimento local.

De acordo com a mesma lei, o regime financeiro das autarquias locais define que os municípios podem recorrer aos empréstimos a curto prazo, junto de instituições financeiras, para resolver as dificuldades de tesouraria a nível de empréstimos de médio e longos prazos para aplicação em investimentos reprodutivos, de carácter social ou cultural ou ainda para proceder ao saneamento ou reequilíbrio financeiro dos municípios, dentro dos limites do desenvolvimento municipal.

As receitas cobradas pelo Município e as transferências do Estado para as AL têm se revelado insuficientes para assegurar a cobertura dos encargos decorrentes da actividade pública.

De forma a dotar o município e a população em geral de determinados infra-estruturas e serviços básicos, no âmbito da autonomia a que a lei lhe confere os municípios têm recorrido a determinados formas de financiamento nomeadamente, através de:

#### **❖ Celebração de acordos de cooperação com determinados municípios**

Os municípios Cabo-Verdianos enfrentam uma serie de problemas ao seu desenvolvimento, para fazer face a esta situação a CMP tem celebrado com diferentes organismos nacionais e internacionais acordos de cooperação em diversas áreas com vista a atender às necessidades da população, cada vez mais exigente.

### ❖ Contratos programas

No quadro da cooperação técnica e financeira entre o Governo e os municípios, o apoio ao desenvolvimento regional e local, vem sendo impulsionado através da celebração de contratos - programa.

A Lei das Finanças Locais consagra expressamente a possibilidade da utilização de contratos-programa para a execução descentralizada do programa de investimento públicos.

De acordo com o Decreto-Lei nº79/VI/2005 o Governo poderá celebrar com os Municípios contratos-programa, designadamente para a execução descentralizada do Programa Plurianual de Investimentos Públicos. O Governo regulamentará as condições e critério para a celebração dos contratos-programa.

De alguns anos, a esta parte se vem prevendo na Lei do Orçamento do Estado a figura do contrato-programa como instrumento de formalização da cooperação entre o poder central e os municípios. Contudo, a nosso ver, é uma figura que não está suficientemente regulada. É preciso a regulamentação de um diploma legal que estabeleça, de forma clara, as regras e princípios de celebração de contratos-programa, de forma a evitar a sua instrumentalização para fins políticos.

A necessidade desta regulamentação provém do facto de o Governo celebrar contratos-programa de forma aleatória, sem responder a critérios pré definidos e em projectos que estes contratos são celebrados, na maioria das vezes, de acordo com interesses políticos e os municípios que muitas vezes se identificam mais com a cor política do Governo.

“Os contratos-programa têm por objecto a execução de um projecto ou conjunto de projectos de investimentos que, envolvendo técnica e financeiramente um ou mais municípios e departamentos da administração central”<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Comissão de coordenação e desenvolvimento regional do centro (2009), *Contratos Programas* [em linha], disponível em <<https://www.ccdrc.pt/index.php>>, [consultado em 25 de Fevereiro de 2012].



Pode-se no sentido lato definir Contratos-programa como contratos assinados entre a administração Central e os Municípios com vista a execução de um determinado projecto.

De acordo com o Anuário Financeiro dos Municípios (2009), foram assinados Contratos-programa com os municípios no valor de 468.581\$00 (quatrocentos e sessenta e oito mil quinhentos e oitenta e um escudos). A Câmara de Ribeira Brava de São Nicolau por exemplo recebeu cerca de 69.544\$00 (sessenta e nove mil quinhentos quarenta e quatro escudos) escudos, e foi a Câmara Municipal que assinou maiores contratos-programa com o governo em 2009.

Em suma, e de acordo com os mesmos dados, a Câmara Municipal da Praia em contratos-programa foi financiada em 2009 com cerca de 10.644.000\$00 (dez milhão, seiscentos e quarenta e quatro mil escudos) e os restantes municípios no valor de, aproximadamente, 69.544.000.000 ECV (sessenta e nove mil, quinhentos e quarenta e quatro milhões de escudos).

Apesar da Constituição da República referir claramente a necessidade de existência de solidariedade entre as autarquias, tendo em vista a redução das assimetrias regionais e o desenvolvimento nacional, pensa-se que, neste caso concreto e no que concerne aos contratos-programa, existe um desajustamento total nesta matéria (artigo 232º nº1 da CRCV,2010).

#### **❖ Contratos de parcerias público-privada**

Através das parcerias público-privadas (PPP) a Câmara Municipal da Praia tem mobilizado recursos para a execução de vários projectos ligados a áreas de infra-estruturas e área social a qual serão analisadas na parte prática deste trabalho.

De acordo com o Relatório do Plano de Actividades e Orçamento da Câmara Municipal da Praia (2010), o programa de investimento orçado em 1.635.382.819 escudos foi financiado em cerca de 64% com recursos externos, (Patrocínio, PPP, Donativos Directos e Banca).

Com recurso às parcerias público-privadas a Câmara Municipal da Praia (CMP) investiu cerca de 191.252.817 escudos (cento e noventa e um milhão, duzentos e cinquenta e dois mil e oitocentos e dezassete mil escudos) grande parte desses investimentos estão ligados a projectos de infra-estruturas (Relatório o Plano de Actividades e Orçamento da Câmara Municipal da Praia, 2010).

#### **❖ Recurso ao crédito**

Para além das fontes de financiamento que já vimos a autarquia tem recorrido também ao crédito bancário para assegurar a cobertura dos encargos decorrentes da actividade pública, proporcionando à população determinados infra-estruturas e serviços básicos.

A Lei das Finanças Locais (LFL) estabelece que:

**“Os Municípios podem contrair empréstimos, sob qualquer forma, junto de qualquer instituição autorizada por lei a conceder crédito, bem como emitir obrigações e celebrar contratos de locação financeira para financiar investimentos municipais, nos termos da lei”.**

De acordo com o relatório do Plano de Actividades e Orçamento (2010), a CMP em operações activas a CMP tem de empréstimos a Médio e Longo Prazo cerca de 900.000.000 escudos (novecentos mil contos).

#### **❖ Donativos**

Donativos são capitais que a câmara municipal recebe em função de alguma ajuda que podem ser de entidades estrangeiras ou nacionais.

A Câmara Municipal da Praia por exemplo recebeu no ano de 2010 em Donativos Directos cerca de 161.663.615 escudo (cento e sessenta e um milhão, seiscentos e sessenta e três mil e seiscentos e quinze escudos).

Tendo em conta o plano de acção do município e a quantidade de investimentos realizados nos últimos tempos, este último muitas vezes com recursos a crédito. Considera-se que os donativos têm tido um papel importante no financiamento das actividades do município.

### ❖ Fundos municipais

Os Fundos Municipais são uma fonte de financiamento importante para as autarquias locais. Os municípios recebem dinheiro do Estado sob a forma de regras (Fundo de Financiamento Municipal (FFM), Fundo de Equilíbrio Financeiro, Taxa Ecológica) e de decisões avulsas (contratos-programa para a realização de obras específicas).

“Os Municípios participam, por direito próprio, nas receitas provenientes dos impostos directos e indirectos do Estado, nomeadamente o Imposto Único sobre os Rendimentos (IUR), o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), o Imposto sobre Consumos Especiais (ICE), o Imposto de Selo e os Direitos Aduaneiros”<sup>31</sup>.

Para efeitos do disposto no número 1 da Lei n° 79/VI/2005 é criado o Fundo de Financiamento dos Municípios (FFM), que constitui a maior fonte de receitas dos municípios, representando, na maioria dos casos, mais de 50% do orçamento das receitas dos municípios. Apresenta uma fraca base tributária de alguns municípios, a sua forte dependência das transferências financeiras do estado e por conseguinte, uma limitada autonomia financeira.

O FFM é anualmente dotado no orçamento de Estado pela transferência não consignada de 10% do valor dos impostos directos e indirectos efectivamente cobrados no penúltimo ano anterior àquele a que o orçamento se refere, excluindo os impostos consignados por lei, bem como as derramas e outros impostos municipais eventualmente cobrados pela administração fiscal do Estado. O Fundo de Financiamento Municipal é repartido da seguinte forma:

- i. 75% Para o Fundo Municipal Comum (FMC);
- ii. 25% Para o Fundo de Solidariedade Municipal (FSM).

O FMC trata de transferência de receitas estatais com base em critérios, percentagens de participação, qual a lei fixa directamente, segundo diversos trâmites: (Lei n°79/VI/2005).

---

<sup>31</sup> Boletim Oficial da República de Cabo Verde n° 36 de Setembro de 2005, Lei das Finanças Locais, artigo 10, pág.7.

- 20 %, repartidos igualmente por todos os municípios;
- 50 %, repartidos na razão directa da população residente de cada município;
- 15 %, repartidos na razão directa da população infanto-juvenil residente, dos zero aos dezassete anos, de cada município;
- 15%, repartidos na zona directa da superfície do território de cada município.

Enquanto que, o Fundo de Solidariedade Municipal tem por finalidade corrigir as desigualdades entre os municípios de Cabo Verde, ou seja, visa reforçar a coesão municipal, promovendo a correcção em benefício dos municípios mais pobres. Só participam os municípios que tenham um nível de captação média dos impostos municipais inferior à média nacional e que tenham uma proporção de população de pobres distante de linha da pobreza superior ou igual à média nacional, à luz dos critérios estabelecidos pelo Instituto Nacional de Estatística. A sua repartição faz-se com base nos índices de insuficiência fiscal e de pobreza.

“Em 2009 o valor médio do Fundo Financeiro Municipal (FFM) nas receitas correntes foi de 64%, ou seja, foram transferidos para os municípios cerca de 2.517.377 (dois milhões quinhentos e dezassete mil e trezentos e setenta e sete escudos) contos, sendo que os municípios recém criados apresentam um maior índice de FFM por habitante”<sup>32</sup>.

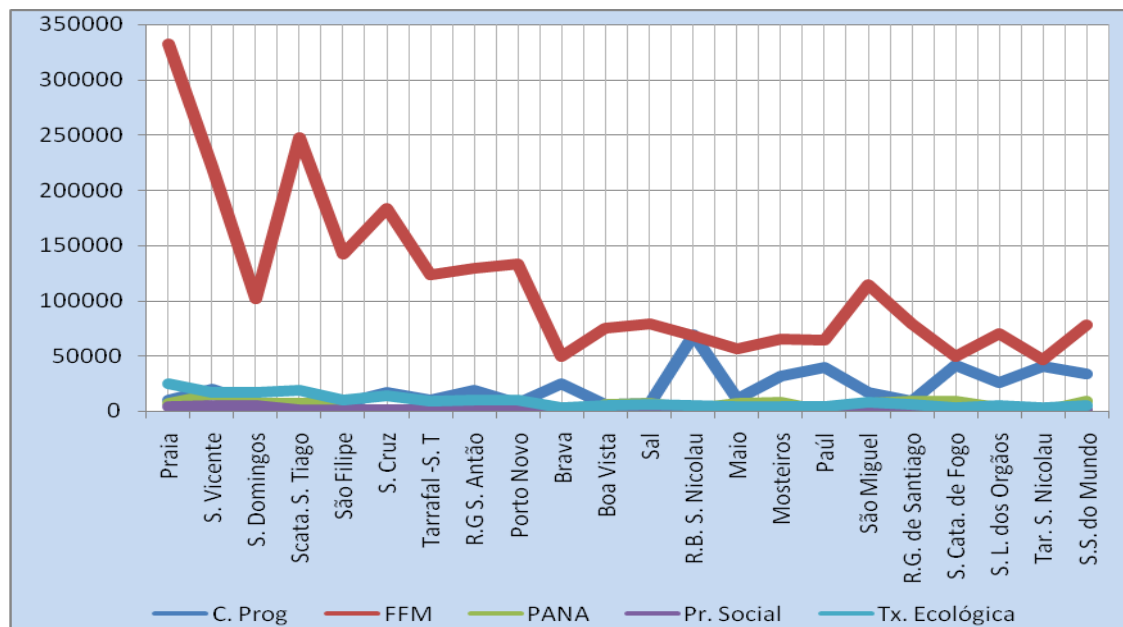
Recorda-se que o peso da FFM nas receitas correntes revela o grau de dependência dos municípios relativamente às transferências da Administração pública.

De um modo geral, de acordo com os dados do Anuário Financeiro dos Municípios (2009), em 2009 as transferências da Administração Central para os Municípios atingiram o montante de 3.345.619 (três milhões trezentos e quarenta e cinco mil escudos e seiscentos e dezanove escudos) contos sendo que o peso do Fundo de Financiamento dos Municípios foi de 75% deste montante.

---

<sup>32</sup> **Ministério de Descentralização, Habitação e Ordenamento do Território (2009), Anuário Financeiro dos Municípios de Cabo Verde.**

Essas transferências são provenientes dos Contratos-programas assinados entre as autarquias e o governo, do FFM, do PANA II, da Presidência Social e da taxa ecológica conforme se pode observar no gráfico 6.



**Gráfico 6: Transferência para os municípios em 2009 por fontes de financiamento**

Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios, 2009

Há muitas razões válidas para justificar a existência de Fundos Municipais em Cabo Verde quer para municípios grandes, quer para municípios médios e pequenos. Dadas a exiguidade do território que controlam e a mobilidade geográfica dos agentes económicos, a capacidade de financiamento por via fiscal é manifestamente inferior para os municípios do que para o Estado.

## 2.6. Desenvolvimento local

Uma das maiores preocupações dos municípios é dotar a população de serviços essenciais e atingir níveis satisfatórios de qualidade de vida.

Nessa perspectiva, os municípios desempenham um papel preponderante no contexto do conjunto de acções que visa a luta contra a pobreza, o que só é possível através de uma boa governação, utilizando da melhor forma os escassos recursos disponíveis. É pela via da capacitação profissional dos seus actores que se consegue elevar o índice de qualidade de serviços prestados e, assim, melhor servir a comunidade e promover o respeito pelos

direitos humanos dos municípios e de todos quantos procuram os serviços das autarquias locais (ANMCV, 2004).

Neste sentido, uma das questões que exigem maior habilidade por parte dos gestores públicos é a combinação ideal do controle financeiro com a melhoria da qualidade de vida.

A estratégia de desenvolvimento regional e local deve ter como referência “o reforço da coesão económica e social e a correcção das assimetrias regionais, com vista, entre outros, à melhoria da qualidade de vida urbana e rural, à animação do espaço rural, ao acesso dos cidadãos aos equipamentos colectivos, ao equilíbrio ambiental, à gestão integrada dos recursos hídricos e à valorização dos recursos humanos pela via da educação”.<sup>33</sup>

Para alcançar o desenvolvimento local, destaca-se também a importância técnica dos agentes, elegendo-a como uma prioridade fundamental a qual, deve ser entendida como um processo dinâmico de melhoria da competência do pessoal ao serviço das autarquias locais, constituindo um instrumento necessário para que se possa conseguir uma boa gestão municipal, marcada pela transparência na gestão dos bens públicos (ANCV, 2004).

Sendo assim, a boa governação, na óptica da boa gestão municipal, reclama não só a adequação das estruturas mas também um forte investimento na formação e capacitação dos eleitos e de todo o pessoal ao serviço dos municípios. Portanto, a formação deve ser entendida como um processo dinâmico de melhoria da competência do pessoal ao serviço das autarquias locais, o que constituirá um instrumento necessário para que se possa conseguir uma boa gestão municipal, uma gestão transparente da gestão da coisa pública (ANMCV, 2004).

No que respeita às intervenções nas actividades económicas geradoras de emprego e rendimento devem ser claramente reconhecidos aos municípios o poder de desenvolver actividades económicas geradoras de emprego e rendimento, para além do natural

---

<sup>33</sup> Conselho de Ministros, (2001), *Grandes Opções de Plano*, pp. 11.

fomento e apoio às actividades dos agentes económicos que actuam no seu território. A promoção de actividades económicas deve constituir uma das vertentes de actuação municipal, de modo a que os municípios intervenham na actividade económica quer directamente, através da criação de empresas públicas municipais e da participação em empresas públicas preexistentes, quer indirectamente através do apoio a empresas privadas e organizações da sociedade civil, de forma a estimular o desenvolvimento económico a nível dos respectivos concelhos, nomeadamente, em áreas como o turismo (ANMCV, 2004).

Tendo em conta o papel dos municípios na promoção do desenvolvimento local, da cidadania, da liberdade e da democracia nos diversos concelhos, bairros e localidades de Cabo Verde, as autarquias precisam de pessoas mais qualificadas para poderem dar resposta às exigências impostas pela sociedade (ANMCV, 2004).

Assim, o artigo 111º do Estatuto dos Municípios estabelece que, os municípios deverão elaborar programas anuais de formação de pessoal para os quais serão visto no orçamento municipal recursos nas dotações orçamentais de pessoal correspondente a pelo menos 2% do seu total.

### **Capítulo III: Parcerias Público-Privadas e Desenvolvimento do Município da Praia**

---

#### **3.1. Enquadramento legal e institucional das parcerias público-privadas em Cabo Verde**

O modelo de contratação através de «parcerias público-privadas» avançou em Cabo Verde antes de se ter desenvolvido o seu enquadramento legal e orçamental específico. A existência de um vazio legal a nível das parcerias público-privadas conduziu os governos a adoptarem regimes legais específicos para cada projecto, com assento nuclear na figura da concessão e em procedimentos tradicionais de contratação de obras públicas.

Assim, o desenvolvimento de projectos estruturantes e a inerente criação de encargos de médio ou longo prazo para o parceiro público que poderão perdurar por várias gerações, constituem o traço definidor das parcerias público-privadas, justificando assim a necessidade de um regime jurídico especialmente orientado para assegurar o rigor e a exata ponderação dos custos e benefícios das opções tomadas, bem como a respectiva articulação com as normas de enquadramento orçamental.

Nessas parcerias, os parceiros têm objectivos diferentes, daí que, a existência de um quadro legal e constitucional é a condição *sine qua non* para o sucesso dessas parcerias, sobretudo porque há uma extensa variedade de opções (legais e financeiras), com



crescentes necessidades de mitigação de riscos e partilha, que precisam ser adequadas às circunstâncias individuais de cada projecto.

Assim, o Decreto-Lei nº 46/2005, de 4 de Julho, veio preencher, o vazio legal relativo á ausência de normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado no âmbito das parcerias público-privadas. Este diploma estabeleceu, pela primeira vez o quadro legal das parcerias público-privadas, consagrando normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, fiscalização e acompanhamento global das parcerias.

Este diploma veio criar essencialmente um regime de controlo da despesa pública resultante de contratos de parcerias público-privadas.

Dentro do quadro da regulamentação das parcerias público-privadas, existe também a Lei nº 69/VII/2010, que estabelece o quadro da descentralização administrativa bem como o Regime de parcerias público-privadas de âmbito regional, municipal e local.

Segundo aquela lei (Lei nº 69/VII/2010):

**“Quanto à descentralização administrativa, ela pode ser levada a cabo atreves de: criação alteração e extinção de Autarquias Locais; transferência definitiva de atribuições ou tarefas administrativas para as autarquias locais; delegação temporária de atribuições ou tarefas administrativas nas Autarquias locais. Os correspondentes processos conducentes à efectivação dos diferentes modos de descentralização estão claramente definidos. No quadro da transferência de novas atribuições do Estado para as autarquias Locais, será procedida de uma fase experimental de três anos, prorrogável por mais dois e será objecto de uma Convenção de Transferência de atribuições (CTA). Já as delegações de atribuições e tarefas Administrativas nas AL são estabelecidas por Acordos de Delegação de Atribuições (ADA) que especificarão, para cada caso, o objecto, alcance, conteúdo e duração da delegação, bem como a dotação de recursos financeiros correspondentes, os mecanismos de transferência afectiva, regular e atempada da referida dotação, as condições e objectivos do exercício dos poderes delegados e indicadores de desempenho”.**

De acordo com a mesma lei, as parcerias público-privadas de âmbito regional, municipal ou local são estabelecidas por contrato administrativo, procedendo concurso público, nos termos e pela forma estabelecida nas Leis de Contratação Pública (LCP).

A celebração desses contratos de parcerias é condicionada a realização de estudos conclusivo de que essa celebração conduz a uma maior economia, eficácia e eficiência superior a uma solução alternativa tendo em vista os mesmos objectivos com exclusão de financiamento ou exploração a cargo de entidades privadas.

No Âmbito das suas competências a que a lei lhe confere, a “Assembleia Municipal da Praia, na sua sessão extraordinária decidiu deliberar, ao abrigo das alíneas a) e b) do nº 1 do artigo 32 do Estatuto dos Municípios (EM) a Deliberação que aprova o “Regime de Parceria Público-Privadas para a construção de habitação de interesse social no Município da Praia”<sup>34</sup>.

Aquela deliberação visa sobretudo colmatar os défices elevados a que se tem vindo a registar naquele Município, devido ao elevado número da população que tem aumentado de uma forma considerável.

### **3.2. Elementos constitutivos da aprovação e lançamento de uma parceria público-privada em Cabo Verde**

De acordo com o Decreto-lei nº 46/2005, de 4 de Julho, para a aprovação e lançamento de uma parceria público-privada em Cabo Verde, é necessário:

- ✓ Obtenção prévia de autorizações e pareceres administrativos que possam condicionar o desenvolvimento do projecto. Neste ponto, destaca-se a obrigatoriedade de obter a declaração de impacto ambiental, previamente ao lançamento da parceria, quando a mesma for exigível nos termos da lei aplicável.
- ✓ Criação de condições para a obtenção de um resultado negocial economicamente competitivo.
- ✓ Concepção de modelos de PPP que evitem ou minimizem situações de incerteza susceptíveis de onerarem o parceiro público com processos indemnizatórios de longo prazo que prejudiquem a prossecução do interesse público.

---

<sup>34</sup> Câmara Municipal da Praia, ddeliberação aprovada na sessão extraordinária da Assembleia Municipal por unanimidade, no dia10 de Setembro de 2010.

- ✓ Identificação expressa da entidade responsável pelo pagamento dos encargos, bem como a identificação da origem dos respectivos fundos;
- ✓ Uma das questões nucleares inerentes à estruturação de projectos sob a forma de parceria público privada reside na adopção de um sistema equilibrado de partilha de riscos entre os diversos intervenientes no projecto. A partilha de riscos entre as entidades envolvidas na PPP deve estar claramente identificada contratualmente.

Neste sentido, o quadro jurídico português das PPP estabelece um conjunto de princípios de partilha de riscos, a saber:

- Os diferentes riscos da parceria devem ser repartidos de acordo com a capacidade de gestão dos diversos intervenientes;
- O estabelecimento de uma parceria deverá implicar uma efectiva transferência de risco para o sector privado;
- Deverá ser evitada a criação de riscos que não justifiquem adequadamente a redução de outros riscos já existentes;
- Os riscos comerciais ou de negócio associadas à parceria devem ser, tanto quanto possível, transferidos para o parceiro privado.

### **3.3. Projectos desenvolvidos no âmbito das parcerias público-privadas no Município da praia**

No âmbito das parcerias público-privadas a Câmara Municipal da Praia tem desenvolvido inúmeros projectos, sem as quais, não seriam possíveis ou teriam a sua realização muito retardada, tendo em conta a limitação do município a nível de recursos.

De acordo com a Câmara Municipal da Praia foram desenvolvidos os seguintes projectos no âmbito das parcerias público-privadas:

- ✓ Concessão de uma área da praça “cruz di papa”, para a construção e exploração de um restaurante, esplanada;
- ✓ Concessão de uma área na praça Alexandre Albuquerque para a construção de um restaurante, esplanada;
- ✓ Concurso para a concessão do parque infantil “Diogo Gomes”;

- ✓ Concessão da casa padja do parque 5 de Julho para a construção de uma sala de convenções e conferências;
- ✓ Concessão da arena do parque 5 de Julho para a construção de uma sala de espectáculo;
- ✓ Concessão de área “debaixo” da bancada do estádio da Várzea para a construção de um ginásio;
- ✓ Projecto de Requalificação do Litoral da Cidade da Praia

E ainda encontram-se os seguintes projecto em fase de concurso público:

- ✓ Concessão de uma área (campo de terra junto a UNICV-Palmarejo) para a construção de um complexo desportivo;
- ✓ Concessão da área norte, do estádio da Várzea para construção de um centro comercial;

As parcerias desenvolvidas pelo município, para além, de ter um cariz social, têm como principais objectivos dinamizar o sector das infra-estruturas no município.

Para o presente estudo foram analisados três projectos desenvolvidos no âmbito de parcerias público-privadas concebidos entre a Câmara Municipal da Praia e algumas empresas privadas cabo-verdianas para a concretização de determinados investimentos de cariz público.

A modalidade de parceria público-privada para a constituição de parceria com o sector privado adoptado pela Câmara Municipal da Praia foi a parceria público-privada do tipo contratual, que segundo DINIS *et al* (2010:6), essa modalidade de parceria visa desenvolver projectos estruturantes para a comunidade, potenciar o aproveitamento pelo parceiro público da capacidade de gestão do sector privado, melhorar a qualidade de serviços públicos prestado, gerar poupança consideráveis na utilização de recursos públicos, gerir melhor os riscos, em especial, os relativos à construção e os de mercado.

Assim, mediante o contrato de concessão a Câmara Municipal da Praia constituiu parcerias com empresas privadas para o desenvolvimento, financiamento, implementação

e a operacionalização dos projectos com base numa estrutura de financiamento através do *project finance*.

Como disse (SANTOS, 2007:41) a “existência de estado e do privado é uma das condições ou características essenciais das parcerias públicas-privadas”. Tornando estas num das condições *sine qua non* para a formação de qualquer parceria público-privada.

“Através de constituição de direito de superfície e ou concessão de exploração, a Câmara Municipal da Praia cria assim instrumentos que visam promover as parcerias público-privadas nas modalidade de concepção - projecto -financiamento - exploração. Privilegia-se o concurso público como forma de operacionalizar dessas parcerias através de ofertas competitivas de propostas que vão ao encontro da estratégia política e dos objectivos traçados para o desenvolvimento económico, cultural e social do Município”<sup>35</sup>.

Neste contexto, de entre, os vários projectos acima mencionados, para este estudo analisou-se os seguintes projectos:

**Projecto A:** Projecto de parceria para a requalificação de uma praça;

**Projecto B:** Projecto para instalação e exploração de um parque infantil;

**Projecto C:** Projecto exploração da «Casa Padja» e áreas circundantes de um parque para a construção e exploração de um centro de eventos.

Pela natureza e a dimensão dos projectos, não serão mencionados relativamente o nome das empresas e com as quais a Câmara Municipal da Praia celebrou o contrato de parceria.

De acordo com os dados do projecto e do contrato de parceria celebrado entre a Câmara Municipal da Praia e as empresas privadas, o parceiro privado é responsável pela concepção, desenvolvimento, financiamento, construção, operação e gestão dos projectos, bem como a venda de todos os serviços que a empresa seja capaz de produzir. Como foi

---

<sup>35</sup> B.O. da República de Cabo Verde, II Série, Nº 15 de 14 de Abril de 2010

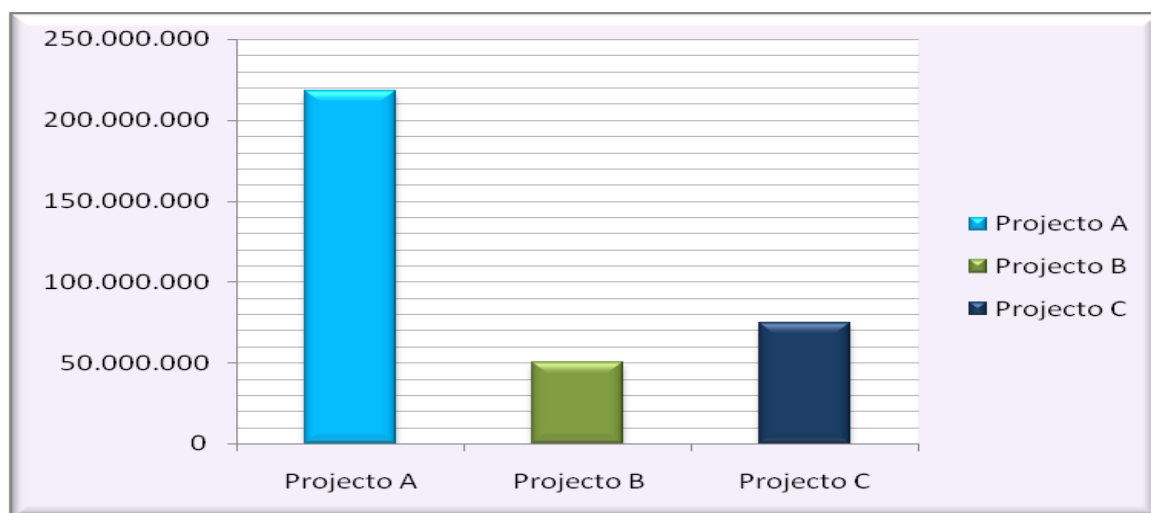
mencionado na parte teórica deste trabalho, o Decreto-lei nº 46/2005 Julho no seu art. 8, alínea b estabelece que, “ ao parceiro privado cabe-lhe o financiamento, o exercício e a gestão da actividade contratada”.

Em todos os projectos em estudo os utentes pagarão pelos serviços prestados pela entidade privada, o que segundo SANTOS (2007), o privado recupera parte do seu investimento cobrando aos utentes pelo serviço prestado, sendo que, o montante pago pelos utentes é, geralmente, fixado pela entidade pública em momento prévio à adjudicação.

- **Financiamento dos projectos (Projecto A, Projecto B e Projecto C)**

Como foi mencionado anteriormente, os concessionários (empresas envolvidas), são responsáveis pela mobilização de recursos (financeiros e materiais) necessários para a concepção, construção, operacionalização e manutenção das obras e equipamentos do empreendimento.

Após a operacionalização do projecto e, depois da sua entrada em funcionamento, os concessionários são responsáveis pela manutenção e gestão do projecto durante o tempo da concessão.



**Gráfico 7: Valor dos investimentos em milhares de contos**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Câmara Municipal da Praia (2012)

Conforme citado anteriormente, a lei que regula as parcerias público-privadas em Cabo Verde, Decreto-lei nº 46/2005 de 4 de Julho tal como a lei que regula as parcerias público-privadas em Portugal, Decreto-lei nº 86/2003, de 26 de Abril, estabelecem que os projectos resultantes de parcerias público-privadas têm que ter valores superiores a 25.000.000\$00 (vinte e cinco milhões de escudos). Contrariamente à lei das parcerias público-privadas no Brasil, Lei nº 11.079/04, que estabelece que essas parcerias público-privadas têm que ter valor mínimo de R\$ 20.000.000 (vinte milhões de reais).

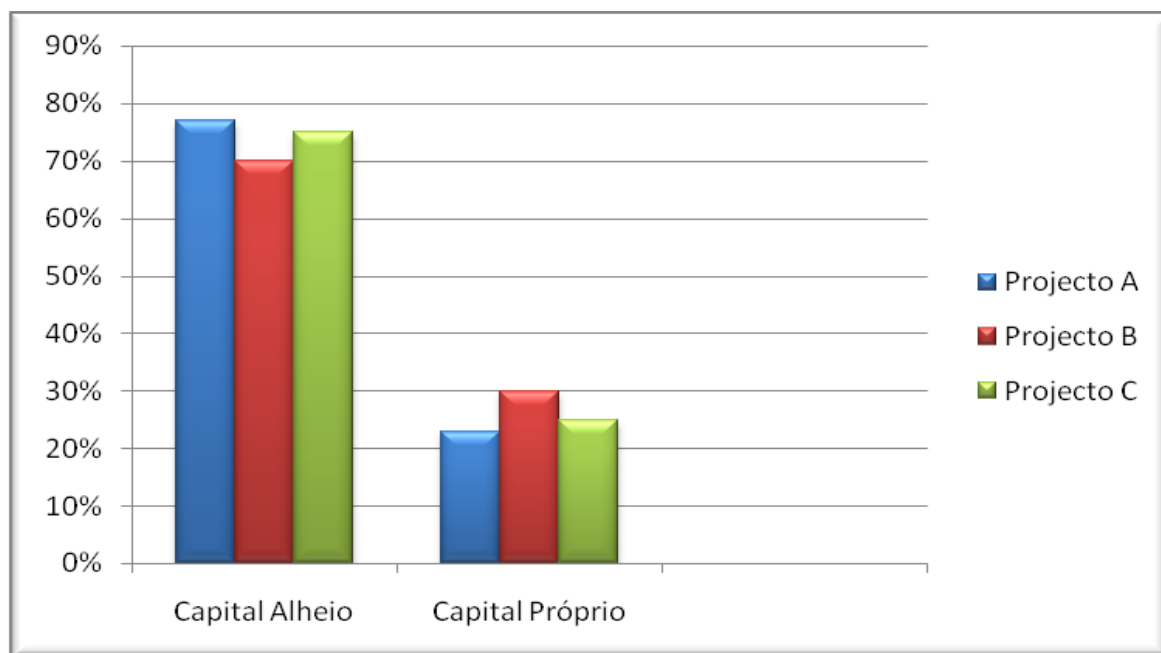
Conforme pode-se observar no gráfico 7, os projectos envolvidos ultrapassam o valor estipulado pela lei Cabo-verdiana como as demais lei das PPP (lei das parcerias público-privadas Português e Brasileira), portanto, projectos de grande dimensão tendo em conta o montante global necessário para o financiamento e a concepção desses projectos, o que constitui uma das “vantagens mais marcantes da opção parcerias público-privadas, tendo em conta, o art. 3º da lei 46/2005 de 4 de Julho que diz que, “o parceiro privado perante o parceiro público se obriga a assegurar o desenvolvimento de uma actividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva, em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem-no no seu todo ou em parte”.

Nos projectos em estudo e, mesmo os mencionados anteriormente o parceiro privado é responsável pelo financiamento e investimento do projecto. Cabendo à Câmara Municipal da Praia o papel de fiscalizador.

O projecto A, com maior dimensão ultrapassa os 200.000.000\$00 (duzentos milhões de escudos, sendo as restantes, os projectos B e C entre 50.000.000\$00 (cinquenta milhões de escudos) e 100.000.000\$00 (cem milhões de escudos) respectivamente.

O montante global a ser investido no Projecto A de 217.872.289\$ (duzentos e dezassete milhões, oitocentos e setenta e três mil, duzentos e oitenta e nove escudos), serão em activos fixos tangíveis, 210.360.215 ECV (duzentos e dez milhões, trezentos e sessenta mil, duzentos e quinze escudos) e os restantes 7.513.074 (sete milhões, quinhentos e treze

mil e setenta e quatro escudos) serão investidos em activos fixos intangíveis e fundo de maneio do projecto subdivididos em activos fixos tangíveis e intangíveis.



**Gráfico 8: Estrutura de financiamento dos projectos**

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados da Câmara Municipal da Praia (2012)

A estrutura de financiamento de ambos os projectos será com recurso ao crédito bancário e através do capital próprio. A Câmara Municipal da Praia por si só não conseguiria desenvolver essas infra-estruturas tendo em conta a dimensão desses projectos, ou então, teria que incorrer a empréstimos bancários para as realizar, o que conduziria a um aumento da das despesas e da dívida pública.

Tendo em conta os avultosos recursos a que o privado tem de suportar para a realização deste investimento, como dizia OLIVEIRA (2006:2), independentemente da postura ideológica de cada um, é necessário reconhecer a incapacidade estatal de promover os gastos necessários para diminuir a brecha que existe entre a demanda de infra-estrutura e de serviços públicos e a capacidade do Estado para provê-los. Como pode-se observar no gráfico 8, os projectos (A, B e C), são financiados em mais de 70% com capitais de terceiros ou com recurso ao crédito. Sendo a comparticipação de capitais próprios em menos de 30%, o que se justifica pela natureza e dimensão dos projectos.



## Parcerias Público-Privadas e Desenvolvimento do Município da Praia

	Ano 0	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5
<b>1. Capitais Próprios</b>						
Capital Social	50.000.000	0	0	0	0	0
Prestações Suplementares de Capital		0	0	0	0	0
<b>Subtotal</b>	50.000\$00	0	0	0	0	0
<b>2. Capitais Alheios:</b>						
Dívida a Instituições de Crédito	167.746.611	0	0	0	0	0
<b>Subtotal</b>	167.746.611	0	0	0	0	0
<b>3. Incentivos</b>	0	0	0	0	0	0
<b>Subtotal</b>	0	0	0	0	0	0
<b>Total (1+2+3)</b>	<b>217.746.611</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

### Quadro 1: Financiamento do projecto A (valores em escudos)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Câmara Municipal da Praia, 2012

Conforme se pode observar no quadro 1, a aplicação do capital do terceiro e do capital alheio para o projecto A, é feito no seu todo no ano 0 (zero), ou seja, a totalidade do financiamento necessário para a execução do projecto é aplicado em totalidade na montagem e construção do projecto.

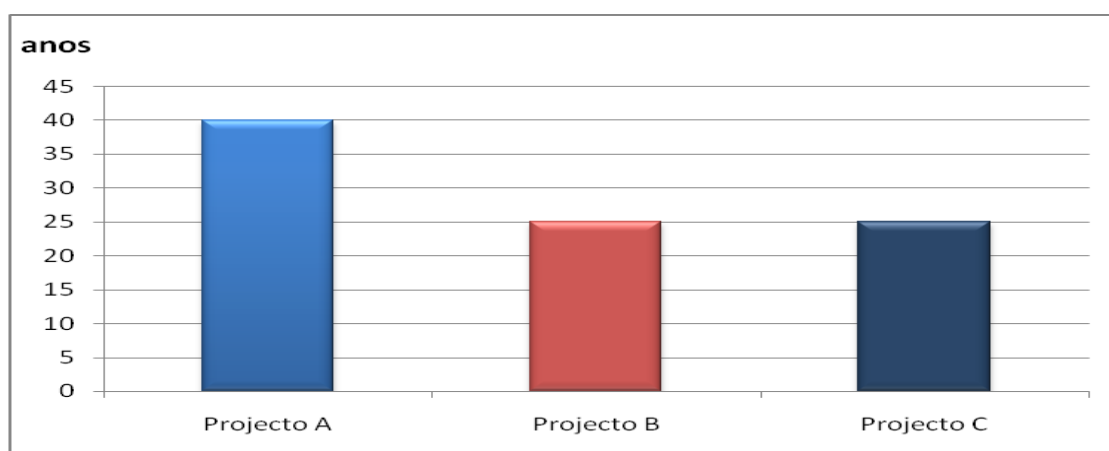
Os concessionários, para além de serem responsáveis pelo financiamento, implantação e exploração dos projectos, pagarão ao concedente uma renda mensal, o que constitui para a autarquia mais uma fonte de receita. A autarquia recebe mensalmente cerca de 120.000\$00 (cento e vinte mil escudos), a renda mensal pago pelos concessionários ao concedente está sujeito a actualizações de cinco em cinco anos, de acordo com a taxa de inflação dos últimos três anos, registados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE).

- **Prazo das concessões**

O Gráfico nº 9 representa o número de ano desses projectos ou a vida dessas concessões, de acordo com os contractos de parceria celebrados entre o concedente e a concessionária. Terminado o prazo de concessão, como foi dito anteriormente o projecto ou a infra-

estrutura passa a ser de domínio público ou reverte-se para a Câmara Municipal da Praia (concedente), que pode renovar a concessão com a concessionária (empresa) ou não.

O prazo de concessão poderá ser prorrogado mediante deliberação da Assembleia Municipal. De acordo com o Decreto-lei nº 46/2005 de 4 de Julho, os contratos de PPP não podem ter a duração inferior a 3 anos tal como a lei de enquadramento das PPP em Portugal instituído pelo Decreto-Lei nº 86/2003, de 26 de Abril. Enquanto que, a lei que institui as parcerias público-privadas no Brasil, Lei nº 11/079/04 estabelece que essas parcerias público-privadas não podem ter um prazo inferior a 5 anos.



**Gráfico 9: Número de anos de concessão das parcerias por cada projecto**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Câmara Municipal da Praia (2012)

Conforme se pode observar no gráfico 9 a duração média dessas concessões é de 28 (vinte e oito) anos, o que segundo a Comissão das Comunidades Europeias (2004), a longa duração dos contratos é uma das características essenciais das Parcerias Público-Privadas.

O tempo para a execução dos projectos é de dezoito meses para o projecto A e C e de três anos para o projecto B respectivamente.

- **Benefícios dos projectos**

Este projecto surge no âmbito da estratégia da Câmara Municipal da Praia de proporcionar aos munícipes melhores condições de lazer e descontração e por outro lado dinamizar as infra-estruturas no município, o que segundo SOARES *et al*, 2002:24) é

uma das características essenciais das parcerias público-privada, o fornecimento de serviços públicos.

Os projectos visam a criação de infra-estrutura capaz de albergar infra-estruturas como: parque de estacionamento para utentes da praça, e para os moradores, podendo ser explorados mediante sistema de pagamento de ocupação, espaços verdes, sanitários públicos, iluminação pública, parque de diversão infanto-juvenil, equipamentos para desporto e manutenção, espaços para actividades culturais, áreas livres, áreas comerciais (serviços de restauração, lojas similares).

Beneficiários	Projectos
	Projectos (A, B, C)
Beneficiários Directos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Concedente (Câmara Municipal da Praia)</li><li>• Concessionários</li><li>• População geral</li></ul>
Beneficiários Indirectos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Turistas</li><li>• Municípios Vizinhos</li></ul>

#### Quadro 2: Beneficiários dos projectos

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Câmara Municipal da Praia (2012)

Constituem principais beneficiários do projecto, conforme se pode observar no quadro 2, o concedente, neste caso a Câmara Municipal da Praia, os próprios concessionários e principalmente a população em geral, já que, um dos grandes objectivos das parcerias público-privadas é a “melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços a prestar aos munícipes”<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Tribunal de Contas de Portugal, (2008), Directrizes e Procedimentos, Linhas de orientação e Procedimentos para Desenvolvimentos de Auditorias Externas a Parcerias Público-Privadas, Lisboa, Concepção e Arranjo Gráfico Ana Salina.

Quanto à outra característica essencial – proporcionar benefícios ao Estado e à sociedade, em complementação aos resultados financeiros, considera-se que ela está presente em todos os projectos. Isso porque é sempre possível identificar algum tipo de benefício adicional. O que varia de um projecto para outro é a intensidade destes benefícios. Em grande medida, esses benefícios transparecem no próprio objectivo de cada projecto. Em consequência, adopta-se a hipótese de que todos os projectos, em maior ou menor grau, trazem algum tipo de benefício adicional, em outras palavras, todos os projectos atendem a esta condição.

- **Fiscalização dos projectos**

A lei das parcerias público-privadas (PPP) estabelece que, nos contratos de PPP, o Estado tem o papel de fiscalizador. No entanto, embora a lei prevê somente na esfera do poder central, o mesmo se aplica ao poder local. Nesse caso, a Câmara Municipal da Praia (Concedente) é responsável pela fiscalização do cumprimento dos requisitos e as obrigações que resultaram do contrato de parceria.

O Concedente procederá, ainda, à avaliação periódica das condições de funcionamento das instalações da concessão e da funcionalidade e segurança dos equipamentos, materiais e outros dispositivos usados nos serviços da praça, mediante contratação de entidade externa qualificada, correndo os custos por conta do concessionário.

De um modo geral, a fiscalização desses projectos compete ao concedente, nesse caso, a Câmara Municipal da Praia, sobre tutela do Tribunal de Contas.

- **Riscos associado aos projectos**

Os riscos estão em toda a parte. O sucesso nos negócios muitas vezes se resume a reconhecer e gerir possíveis riscos associados a oportunidades potenciais de benefícios financeiros.

Tratando-se de Parceria público privada e, sendo os projectos idênticos, os riscos são comuns a quase todos os projectos, assim temos os seguintes riscos associados aos projectos:

**R1. Risco comercial** – considerando que é um projecto cuja duração de vida é longa há um possível aumento nos custos de construção do projecto (considerando a incerteza das estimativas dos custos das obras tendo em vista a longa duração do projecto) a serem realizadas bem como a sua operação e manutenção.

**R2. Risco operacional** – atrasos verificados na produção e entrega dos produtos aos clientes, deficiência na distribuição de tarefas, desorganização comercial, energia, higiene e segurança nas instalações. Assim á que ter uma estrutura virada para o cumprimento dos objectivos definidos de forma a atender as expectativas dos clientes, bem como programas de formação capacitação e reciclagem dos colaboradores.

**R3. Risco político** - possíveis alterações da legislação, greves gerais e outras interferências não directamente ligadas ao projecto. A possibilidade de mudança unilateral dos termos da concessão por parte do poder concedente, com a expropriação ou a revogação do contrato, a não efectivação de uma isenção fiscal prometida ou então a criação de novos impostos.

A gestão de riscos emana aos parceiros e principalmente ao concessionário. As responsabilidades de gestão de risco e procedimentos institucionalizados. A gestão eficaz dos riscos é geralmente um factor-chave de sucesso dos negócios. O conhecimento avançado dos riscos e a sua transmissão da gestão de topo até os níveis primários, dão forma criação de uma cultura de gestão de risco favorável ao sucesso do negócio.

#### • Cláusulas contratuais

O contrato de concessão celebrado entre o concedente e o Concessionário obedece as seguintes cláusulas contratuais, nomeadamente o objecto de concessão, obrigações do concessionário relativo a concepção, projecto e construção da obra, o prazo para a concessão do projecto, a renda (pela concessão o concessionário pagará uma renda ao Concedente uma renda mensal, incentivos, inicio de exploração, regime de exploração, fiscalização, rescisão de contrato pelo concedente, extinção do contrato, e reversão dos bens. Essas são alguma das principais cláusulas do contrato.

• **TIR (taxa interna de rentabilidade) do projecto A**

Com um intervalo de confiança de 95%, consequente nível de confiança de 5% e um desvio padrão médio de 5% foram simuladas 10.000 iterações possíveis da variável, Quantidades vendidas anuais tendo em consideração a capacidade instalada de venda da empresa, existe 95% de probabilidade que o valor mínimo esperado do TIR será de 17,04%, tendo um valor médio esperado de 19,13% e um valor máximo de 21,25% na previsão mais optimista do projecto, o que demonstra a robustez do projecto perante a alteração dos custos e de outras variáveis exógenas.

• **VAL (valor actual liquido) do projecto A**

Com um intervalo de confiança de 95%, consequente nível de confiança de 5% e um desvio padrão médio de 5% foram simuladas 10.000 iterações possíveis da variável □quantidades vendidas anuais□ , tendo em consideração a capacidade instalada de venda da empresa, existe 95% de probabilidade que o valor mínimo esperado do VAL será de 8.204 CTS, tendo valor médio esperado de 20.860 CTS e um valor máximo de 33.943 CTS na previsão mais optimista do projecto, o que demonstra a robustez do projecto perante a alteração dos custos e de outras variáveis exógenas.

	Ano 0	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6
<b>Cash Flow</b>							
<b>Investimentos</b>	-217.622.877	202.201	124.782	114.389	124.996	-690.103	160.215.597
<b>Cash Flow Liquido</b>	-						
	217.622.877	45.577.294	43.518.367	43.692.887	42.092.138	39.623.603	160.215.597

**Quadro 3- Determinação dos *cash flows* (valores em escudos).**

**Fonte:** Elaboração própria com base nas informações da Câmara Municipal da Praia (2012)

No quadro abaixo estão apresentados resumidamente, o valor dos cash flows Previsionais e os valores do Valor Actualizado Líquido e o valor da Taxa de Rentabilidade Interna.

VALA*	19.203 CTS
VAL	20.860 CTS
TIR	19,1%
IR	2,0
PRI	4 (anos)

\* Valor Actualizado Liquido Ajustado

#### Quadro 4: Determinação dos indicadores de viabilidade

Fonte: Elaboração própria com base nas informações da Câmara Municipal da Praia (2012)

Como se pode observar no quadro 4, os *cash flows* previsionais sucessivos apresentam valores positivos. O investimento será recuperado em quatro anos, o empreendimento proporcionará aos promotores um VALA DE 19.203 contos, um VAL de 20.860 contos e um TIR de 19,1% com base num custo médio ponderado de capital de 15,68%, para além de proporcionar aos investidores índice de rentabilidade de 2,0.

#### • Incentivos aos projectos

Os projectos constante do objecto de concessão concorrem para a classificação de empreendimento especial de interesse municipal, podendo beneficiar dos incentivos, aplicáveis, estabelecidos pela deliberação nº 11/08, de 28 de Novembro da Assembleia Municipal da Praia, conforme sua contribuição para o ambiente, a promoção de actividades recreativas e culturais, a promoção de infra-estruturas e a oferta de serviços para o município.

Os benefícios aplicáveis aos projectos são o processamento prioritário nos serviços municipais, normas procedimentais específicas, dentro dos limites legalmente permitidos, conforto e apoio institucional do município perante outras entidades competentes para intervir na sua caracterização, disponibilização de terreno de domínio privado municipal necessário a implementação do projecto, em condições necessárias, isenção de taxas e preços de serviços municipais relacionadas com a aprovação do projecto e licenciamentos comerciais, isenção de impostos municipais no âmbito da concessão.

- **Valor acrescentado gerado pelos projectos**

O Município do Praia, maior concelho do País, tal com os restantes 22 (vinte e dois) municípios de Cabo Verde, apresenta, segundo dados do Instituto Nacional de Estatística (2010) elevada taxa de desemprego, sendo assim, estes projectos têm um grande impacto para o concelho e a população local na medida em que possibilitará maiores postos de trabalho.

Para além da oferta de postos de trabalho, esses projectos trarão maiores fluxos económicos, melhoria de condições de vida das pessoas e também contribuirá para a dinamização da economia da ilha e por conseguinte do país.

- **Impacto socioeconómico e ambiental dos projectos**

A implementação do presente projecto virá contribuir de forma significativa para o aumento e a consolidação da actividade comercial e infra-estruturas que dinamizará o Município da Praia.

A nível social, esses projectos contribuirão para a criação de mais postos de trabalho, directos o que representa uma modesta contribuição para o mercado de trabalho, sem se esquecer do impacto social enquanto projectos enquadrado directamente a actividades de lazer, recreativas e culturais.

A implementação deste projecto terá um impacto significativo a nível da criação de riqueza, com reflexos a nível do crescimento do produto gerado na economia e garantindo rendimentos permanentes para as partes afectas ao projecto.

De um modo geral a nível do município e do país, diga-se de partida estes projectos são cruciais para a diminuição do desemprego, por causa das perspectivas de dinamização dos sectores económicos afectos e por outro lado se obterá ganhos gerados pelo incremento financeiro do sector na formação do PIB e também na Balança comercial.



• **Vantagens dos projectos**

A implementação desses projectos mostra significativos ganhos tanto para o sector público maior interessado na consumação desses projectos como o privado e os cidadãos em geral, conforme se pode observar no quadro abaixo apresentado.

Conforme se pode observar no quadro 5, através dessas parcerias a Câmara Municipal da Praia conseguiu dotar o município de múltiplos serviços e infra-estruturas sem onerar a sua dívida pública. Como foi dito na parte teórica deste trabalho, uma das vantagens de se constituir parcerias público privadas, é que estas, “constituem uma oportunidade para os Estados desenvolverem múltiplas infra-estruturas essenciais, sem onerar efectivamente a dívida pública e, simultaneamente, permitirem uma diluição do respectivo esforço financeiro associado às elevadas despesas de capital dos projectos de infra-estruturas”.<sup>37</sup>

Vantagens	Projectos (A, B, C)
<p><b>Na óptica do Concedente (Câmara Municipal Praia)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Espaço de lazer para jovens, crianças e velhos;</li> <li>• Oferta turística, nomeadamente restauração, bar, esplanada, diversidade cultural;</li> <li>• Saneamento básico e protecção ambiental;</li> <li>• Oferta de serviço gratuito de acesso à internet;</li> <li>• Espaço para acolhimento de crianças (creche);</li> <li>• Embelezamento da Cidade em geral e da comunidade em particular;</li> <li>• Aumento do número de empregos, por conseguinte, aumento no rendimento familiar das famílias;</li> <li>• Retorno do investimento (propriedade) no fim de vida útil do contrato ao concedente;</li> </ul>

<sup>37</sup> Tribunal de Contas de Portugal, (2008), *Directrizes e Procedimentos, Linhas de orientação e Procedimentos para Desenvolvimentos de Auditorias Externas a Parcerias Público-Privadas*, Lisboa, Concepção e Arranjo Gráfico Ana Salina.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Um dos maiores problemas que se coloca à Cidade da Praia é a falta de lugares para estacionamento, pelo que através do presente projecto pretende-se dotar aos utentes da praça e aos moradores em geral de um parque de estacionamento.</li> <li>• Aumento de infra-estruturas e de serviços na Cidade;</li> <li>• Aumento da receita (renda pago pelo concessionário)</li> <li>• Partilha de risco de investimento entre as partes;</li> <li>• Fomento da economia local e participação do privado;</li> <li>• Redução de custo de investimento;</li> <li>• Ganhos de eficiência e diversificação de ofertas de serviços;</li> </ul>
<b>Na Óptica dos Concessionários (investidores)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direito de superfície sobre determinado bem (terreno) de domínio público;</li> <li>• Isenção de impostos, taxas e tarifas pelo concedente;</li> <li>• Mais oportunidades de negócios;</li> <li>• Fomento do tecido empresarial privado;</li> </ul>

**Quadro 5: Vantagens dos projectos**

**Fonte:** Elaboração própria com base nas informação da Câmara Municipal da Praia (2012).

Os incentivos oferecidos pelo sector público, nesse caso o poder local constitui uma grande vantagem para a construção e concretização desses projectos e dessas parcerias. Como pode-se observar no gráfico, uma das vantagens desses projectos para o concedente é a isenção de impostos, taxas e de tarifas.

## **Conclusão**

---

Desde a independência, o papel do Estado de Cabo Verde na economia e na sociedade em geral foi propositadamente grande e é nesse sentido que, desde a década de 90, o governo vem empreendendo uma série de reformas no sentido de alterar as funções do Estado, estabelecendo um conjunto de políticas e acções que promovam o desenvolvimento económico e social, sendo a promoção da melhoria da rede infra-estruturais como uma condição indispensável. Tendo em conta a eficácia e capacidade do Estado em provê-los, conduziu naturalmente à busca de soluções de uma mais intensa parceria entre o sector público e privado através de mecanismos de associação mais completos e de maior complexidade.

Para conseguir recursos indispensáveis para atender às demandas do desenvolvimento, a parceria público-privada é colocado no centro das atenções, transformando-se em certa medida numa solução para a falta de recursos do sector público.

A parceria entre o sector público e o privado em Cabo Verde e nos municípios em particular é uma realidade recente e pouco explorado, encontrando-se, em certa medida, numa fase embrionária. No entanto, ainda que numa fase inicial, de acordo com a pesquisa, constatou-se que, as parcerias público-privadas podem ser importantes instrumentos de suporte à gestão pública como um todo, especificamente, na realização

de infr-estruturas, à implementação e gestão de equipamentos públicos e à viabilização de empreendimentos urbanos.

O município da Praia, de acordo com o estudo realizado, é dos 22 municípios cabo-verdianos a única autarquia local para além do Estado que tem celebrado contratos de parcerias público-privadas com o sector privado, criando normas e regulamentos nessa matéria.

Com o objectivo de melhorar os serviços prestados aos cidadãos e doptar o município de múltiplas infra-estruturas, através dessas parcerias a Câmara Municipal tem conseguido desenvolver vários projectos, sendo que, nas modalidades de parcerias adoptadas entre a autarquia e o privado, este último é responsável pela construção, financiamento, gestão e manutenção das infra-estruturas. A autarquia nesse caso, não precisa onerar a sua dívida pública para prover os investimentos de que o município necessita.

De acordo com este trabalho, as áreas que foram mais privilegiadas pela autarquia têm sido as infra-estruturas através da requalificação urbana e no empreendimento de serviços públicos. Na maioria dos projectos que foram levados a cabo, de acordo com o estudo, o parceiro privado constrói esses projectos, fornece serviços aos munícipes e estes pagam pelo serviço prestado, constituindo a primeiro momento um retorno do investimento para o privado.

Constatou-se ainda que, todos os projectos desenvolvidos pela autarquia atendem à característica essencial das parcerias público-privadas que é fornecer serviços de utilidade pública e em certa medida, retorno financeiro ao Estado. Estas parcerias entre o poder local e o sector privado têm possibilitado o aumento do fluxo de investimentos no município da Praia em diversas áreas bem como a exploração de novos serviços de infra-estruturas no município e a criação de mais postos de trabalho, tornado assim uma alternativa para promover o desenvolvimento local de maneira coordenada e sustentável. O que responde às hipóteses inicialmente propostos para este estudo de que as parcerias público privadas podem contribuir para o desenvolvimento do município da Praia.

Constatou-se ainda com esta pesquisa que, são inúmeras as vantagens dos projectos desenvolvidos no âmbito das parcerias público-privadas com ganhos significativos para o sector público e o sector privado, mas também, acima de tudo para o município.

Relativamente à pergunta de partida, isto é, de que forma as parcerias público-privadas podem contribuir para o desenvolvimento do município da Praia, conclui-se que as parcerias público-privadas têm permitido à autarquia a implementação de vários projectos, as quais, não seriam possíveis apenas com os recursos do mesmo. As parcerias têm permitido o aumento de investimentos no município e têm dinamizado o sector das infra-estruturas no município, constituindo assim uma vantagem para o município que para além de não onerar a sua dívida pública é remunerado pelo privado.

Reconhece-se que só com os fundos próprios de que a autarquia dispõe não é possível alcançar os níveis desejado de desenvolvimento, assim, essas parcerias se correctamente instituídas, regulamentadas e fiscalizadas podem constituir um importante modelo de desenvolvimento e de gestão eficaz na prestação de serviços públicos e na provisão de infra-estruturas no município da Praia e em Cabo Verde no geral.

Para concluir pode-se dizer que, o que vem sendo feito no município da Praia, em matéria de parcerias público-privadas, representa apenas uma prévia, para a execução de acordos mais efectivos, para o qual o poder público, os privados e a sociedade precisam estar melhor preparados, a fim de que elas ocorram de modo satisfatório, tendo em conta que este é um tema pouco explorado ainda em Cabo Verde.

Tendo em consideração as conclusões a que se chegaram com este trabalho e, sendo as parcerias público-privadas como mencionado anteriormente, uma realidade recente em Cabo Verde sugere-se que antes da constituição das parcerias, seja analisado e estudado as experiências de outros países com maiores experiências em matéria de parcerias público-privadas. Este seria sem dúvida, um dos grandes procedimentos que o sector público e o sector privado podem dar para evitar que incorram nos mesmos erros cometidos pelos outros Países. No entanto, é importante ressaltar que, este pode ser um

caminho a ser seguido, mas, não é suficiente para evitar que o Estado, os privados e os Municípios cometam os próprios erros.

A questão do marco legal é outro ponto essencial para a realização das parcerias público-privadas. Na esfera local, para além da lei das parcerias público-privadas instituído pelo Decreto-lei nº 46/2005, foram instituídos dois mecanismos importantes e potencialmente utilizáveis para a celebração das parcerias público-privadas voltadas para a gestão e o desenvolvimento local, que são o Decreto-Lei nº 69/VII/2010 e a Deliberação de 10/09/10 da Câmara da Praia. Todavia, é preciso aprofundar a discussão sobre a aplicabilidade das matérias, posto que, a rigor, a legislação aprovada dá apenas as directrizes gerais sobre os seus respectivos temas, mas requerem um esforço especial por parte dos municípios no sentido de criar suas próprias leis e regulamentar o que for necessário.

Outro trabalho interessante que poderia ser realizado é o levantamento de todos os projectos que não foram cogitados pela autarquia e até mesmo pelo Estado, por se considerarem inviáveis, mas que através de parcerias público-privadas fossem possíveis a sua implementação.

Uma questão relevante que poderia também ser considerada é o retorno financeiro do Estado nos novos empreendimentos em parceria com o sector privado. Especificamente, o que seria melhor para o Estado em termos de retorno, receber um valor monetário fixo, pelas outorgas e concessões ao sector privado e pela exploração de recursos naturais e ou serviços ou receber remuneração financeira proveniente do resultado operacional do empreendimento.

## Bibliografia

### ✓ Livros e revistas especializados

AMARAL, João Ferreira, CAETANO, Gonçalo, FERREIRA, Cândida, FONTAINHA, Elsa e LOUÇA, Francisco, (2007), *Introdução á Macroeconomia*, Ed. Escolar.

BARRAS, Heitor (1996), *São Tomé e Príncipe, Elementos para uma Análise Antropológica das suas Vulnerabilidades e Potencialidades*, ISCSP.

BIELSCHOWSKY, R. (1996) Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 3. ed. Rio de janeiro: Contraponto.

BLEEK, J & ERNEST. D. (1995), Is Your strategic aliance really a sale? Harvar Business. Reviw.

CHAMAS, Inês Cláudia & MACULAN, Anne-Marie, (1993), JointVenture e Desenvolvimento Tecnológico, Vol. 28, s.n.

Deloitte Research Study (2007), *Closing the infrastructure gap: the role of Public-private Partnerships*, Reino Unido, s.n.

*Dicionário da Língua Portuguesa* (2009). Dicionário Editora, Porto Editora.

DINIZ, Francisco, (2006), *Crescimento e Desenvolvimento Económico*, Ed. Sílabo, LDA.

DINIZ, Samuel & MARQUES, Rui Cunha, (2010), *Análise das Parcerias Público Privadas nos Serviços Municipais de Água e de Águas Residuais*. Ed. AESPSA.

FRANCO, A. L. Sousa, (1998), *Direito Financeiro e Finanças Públicas*. Vol. I, Lisboa, Ed. Veja.

FINNERTY, J.D. (1999), *Project Finance: Engenharia Financeira Baseada em Activos*. Rio de Janeiro, Ed. Qualitymark.

Instituto Superior de Gestão Bancária (1998), *Financiamento e Crédito Bancário*, 3ª Edição.

MARQUES, Albertino. (2006), *Concepção e Análise de Projectos de Investimento*, Lisboa, Revista corrigida e Actualizada, Ed. Sílabo, 3ª Edição.

MARQUES, António, s.d., *Conceito e Análise de Projecto de Investimento, Acumulação de Possibilidades*, s.n.

MENEZES, H. Caldeira, (2008), *Princípios de Gestão Financeira*, Lisboa, Ed. Presença, 11ª Edição.

MIGUEL, António, (2010), *Avaliação de Projectos, Construção de Business Case, Gestão de Projectos*, Ed. Informática, 2ª Edição.

MOREIRA, Hélio Cabral, (1999), *Project Finance, uma abordagem pelo engenheiro do BNDES*.

PADOVEZE, Clóvis Luís, (2004), *Introdução à Administração Financeira*, Ed. Tatiana Valsi Pavanelli.

PERROUX, F. (1977). O conceito de pólo de desenvolvimento. In: SCHWARTZMAN, J. (Org.). **Economia regional**: textos escolhidos. Belo Horizonte: Cedeplar.

PEREIRA, César A. Guimarães, (2005), *Financiamento dos serviços de limpeza urbana: Parcerias público-privadas: um enfoque multidisciplinar*, Revista dos Tribunais, Ed. São Paulo.

PEREIRA, P. T. *et al.* (2005), *Economia e Finanças Públicas*. Escolar Editora.  
Relatedly, Standard & Poor's Corporation (2003)

RIBEIRO, José Joaquim Teixeira, (1997), *Lições de Finanças Públicas*, Coimbra, Ed. Coimbra, 5.ª Edição.

SEN, Amartya, (1999), *Development as Freedom*, USA, Ed. Achor Books.

SOUSA, Domingos Pereira, (1992), *Finanças Públicas*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.

TODARO, Michel P, (1985), *Economic Development In The Third World*, Longman, New York.



- **Documentos de trabalho**

Câmara Municipal da Praia (2011), Plano Director Municipal (PDM) da Cidade da Praia.

Câmara Municipal da Praia (2010), Relatório do Plano de Actividades e Orçamento da Câmara Municipal da Praia.

Instituto Nacional de Estatística. (2007). *Questionário Unificado de Indicadores Básicos de Bem-Estar* (QUIBB).

Ministério da Descentralização, Habitação e Ordenamento do Território, (2009), *Anuário Financeiro dos Municípios de Cabo Verde*.

Relatório do Fórum Nacional Sobre a Complementaridade e as Parcerias Público-Privadas na Saúde. Cidade da Praia, (2012).

Tribunal de Contas de Cabo Verde (2006), *O Controlo Externo das Parcerias Público-Privadas: A Experiência Cabo-verdiana*.

Tribunal de Contas de Portugal, (2008), *Directrizes e Procedimentos, Linhas de Orientação e Procedimentos para Desenvolvimentos de Auditorias Externas a Parcerias Público-Privadas*. Concepção e Arranjo Gráfico Ana Salina.

- **Legislações Consultadas**

- ✓ **Legislação Cabo-verdiana**

Constituição da Republica de Cabo Verde 2ª Revisão Ordinária -2010, Assembleia Nacional, 2011, 4ª Edição.

\_\_\_\_Decreto-Lei nº 69/VII/2010, que Estabelece o Quadro da Descentralização Administrativa bem como o Regime de parceria público-público de âmbito regional, Municipal e Local.

\_\_\_\_Decreto-Lei nº 18/2008 de 29 de Janeiro que aprova o Código dos Contratos Públicos

\_\_\_\_Decreto-lei nº 7/2008, Boletim Oficial, da Republica de Cabo Verde - 18 de Fevereiro de 2008, I Série – nº 7, Conselho de Ministros.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei nº 79/VI/2005 de 5 de Setembro, Estabelece o Regime Financeiro das Autarquias Locais. Boletim Oficial, da República de Cabo Verde – 5 de Setembro de 2005, I série, nº 36.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei nº 46/2005, de 4 de Julho, Institui o Regime Jurídico das Parcerias Público Privadas.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei nº 134/IV/95, de 3 de Julho, Estatuto dos Municípios. Boletim Oficial nº 21, I Série.

\_\_\_\_\_ Deliberação da Câmara da Praia de 13 de Maio de 2010, que a prova a minuta do contrato de concessão para uso de um espaço para a instalação e exploração de um parque infantil no parque 5 de Julho, Praia, 2010.

#### ✓ **Legislação Portuguesa**

Decreto-Lei nº 86/2003, de 26 de Abril, estabelece o regime jurídico das Parcerias Público-privadas em Portugal.

#### ✓ **Legislação Brasileira**

Lei 11.079/2004 de 30 de Dezembro de 2004, Estabelece o Regime Jurídico das Parcerias Público-privadas no Brasil.

#### • **Sites**

Comissão das Comunidades Europeias (2004), *Livro Verde sobre as Parcerias Público Privadas e o Direito Comunitário em Matéria de Contratos Públicos e Concessões* [em linha], disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/>>, [consultado em 8 de Dezembro de 2012].

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (2009), *Contratos Programas* [em linha], disponível em <<https://www.ccdrc.pt/index.php>>, [consultado em 25 de Fevereiro de 2012].

*Financiamento* [em linha], disponível em <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Financiamento>>, [consultado em 24 de Janeiro de 2012].

LACERDA, António Correia, (2004), *Parcerias Publico Privadas* [em linha], disponível em <[http://www.ahk.org.br/extranet/revista/2004/comen\\_econ\\_abril04\\_port.pdf](http://www.ahk.org.br/extranet/revista/2004/comen_econ_abril04_port.pdf)>, [consultado em 3 de Dezembro de 2012].

*Parcerias* [em linha], disponível em <[www.salvavidasmirim.com.br/glossario.htm](http://www.salvavidasmirim.com.br/glossario.htm)>, [consultado em 10 de Dezembro de 2011].

*Parceria Publico Privada* [em linha], disponível em <[Pt.wikipedia.org/wiki/](http://Pt.wikipedia.org/wiki/)>, [consultado em 17 de Dezembro de 2011].

- **Revistas**

NEVES, José Maria, *In Revista Iniciativa*, vol. 0 de Junho de 2003.